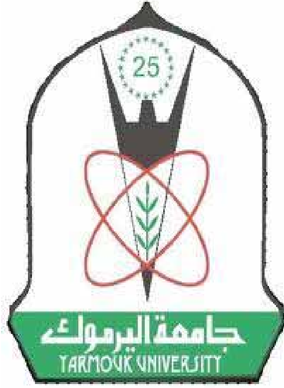



جامعـة اليرمـــوك

كلــية القـانون

القسم العام



رسالة ماجستير بعنوان

# وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الإدنية

( دراسة مقارنة )

# Stopping the implementation of the administrative decision In the jurisdiction of the Supreme Court in Jordan

( A comparative study )

إعداد

سهير فليح حسن الحديثي

بإشراف

الاستاذ الدكتور خالد الزبيدي

الفصل الدراسي الاول ٢٠١٤ /٢٠١٥

# وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية

## ( دراسة مقارنة )

# Stopping the implementation of the administrative decision
# In the jurisdiction of the Supreme Court in Jordan

## ( A comparative study )


إعداد الطالبة

سهير فليح حسن الحديثي


قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك – الأردن

وقد وافق عليها أعضاء اللجنة

الأستاذ الدكتور خالد لفتة الزبيدي .............................. مشرفا ورئيسا

أستاذ القانون العام – كلية القانون في جامعة اليرموك

الأستاذ الدكتور ماهر صالح الجبوري .............................. عضواً

أستاذ القانون العام – كلية القانون في جامعة إربد

الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة .............................. عضواً

أستاذ القانون العام – كلية القانون في جامعة اليرموك

تاريخ المناقشة: الثلاثاء ٢٠١٤/١٢/٣٠

# الإهداء

إلى روح شقيقي الغالي ... الشهيد محمد فليح حسن الحديثي (رحمه الله تعالى)

من تمنيت وجوده معي اليوم ...

إلى مقل العيون ، ومن ربياني ورعياني حتى أشتد العود ، ولم يبخلا علي يوما ...

والداي أدامهما الله

إلى رفيق دربي ، من أضاء لي الطريق ، زوجي الغالي ، وفاء وعرفانا...

إلى تؤام روحي ، ومن أعانتني وعانت معي ... أختي المحبة (عفاف) ...

إلى من آزروني وساندوني على الدوام ، أخوتي وأخواتي الكرام وأبنائهم ...

إليكم جميعا كل التقدير والإحترام ...

الباحثة

# الشكر والتقدير

أتقدم بجزيل الـ شكر والتقدير والعرفان إلى الأستاذ الدكتور خالد الزبيدي ، الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة ، وأضاء بعلمه عقل غيره ، فله مني جزيل الشكر والإحترام لما قدمه من نصح وتوجيه وإرشاد ، أدامه الله ذخراللعلم والمتعلمين ...

كما أتقدم بالشكر الوفير لأعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور ماهر صالح الجبوري ، والأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة ، لتكرمهم بتقييم هذه الدراسة ، وما قدموه من توجيهات وملاحظات لإثرائها ، وكذلك أتوجه بالتقدير والإحترام لكل من كان عوناوقدم لي يد المساعدة في إتمامها.....

وجزاكم الله عني خير الجزاء

الباحثة

# ﴿ قائمة المحتويات ﴾

**وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية : دراسة مقارنة**

**رسالة ماجستير ، سهير فليح حسن ،٢٠١٤م ، بإشراف الدكتور خالد الزبيدي**


**الملخص**

الأصل في القرارات الإدارية أنها تصدر متمتعةً بقرينة السلامة ، وأنه يتوجب على الأفراد الذين صدرت هذه القرارات في مواجهتهم إحترامها والعمل على تنفيذها طواعيةً، وأنه للإدارة سلطة تنفيذها بصورة مباشرة – في حالة إمتناع هؤلاء عن تنفيذها إختيارياً– دونما حاجة إلى إستحصال حكم قضائي بذلك، وبالمقابل منحت أغلب التشريعات هؤلاء الأفراد حق اللجوء إلى القضاء، ومخاصمة تلك القرارات، متى ما شابها أحد العيوب التي تقدح في صحتها، دون أن يؤدي ذلك الى إيقاف تنفيذها، بل تبقى نافذة، حتى صدور حكم قضائي بعدم مشروعيتها، تطبيقاً للمبدأ المعروف بأن ( الطعن بالإلغاء لا يوقف التنفيذ ) ،ولكن نظراً لطول إجراءات التقاضي وما قد يستتبع تطبيق المبدأ المذكور على إطلاقه من نتائج ضارة قد لا يمكن إصلاحها ، فقد أقرت العديد من التشريعات نظاماً إستثنائياً يُعرف بإسم ( نظام وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء ) .

وتكمن مشكلة هذه الدراسة في مدى إسهام نظام وقف التنفيذ بتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة، المتمثلة بتطبيق مبدأ الأثر غير الواقف للطعن، وإستمرارها بتنفيذ القرارات الصادرة عنها، وبين مصلحة الأفراد المتمثلة بحمايتهم من الآثار الضارة لتنفيذ تلك القرارات –خاصةً عند قيام الإدارة بالإسراع في تنفيذ القرار المطعون فيه– وعجز هذا النظام أحياناً عن توفير الضمانات اللازمة للأفراد، وتحقيق الأهداف المتوخاة منه بسبب القصور التشريعي في تنظيمه وصياغته القانونية .

وقد اعتمدت الباحثة في هذه الدراسة على المنهج الوصفي ، والتحليلي، والمقارن، من خلال وصف وتحليل نصوص القوانين والتشريعات المنظمة لوقف التنفيذ في كل من مصر والعراق والأردن، والأحكام القضائية والإجتهادات الفقهية الصادرة في هذا المجال عن القضاء الإداري في هذه الدول، وقسمتها إلى ثلاثة فصول، أنهتها بعدد من النتائج والتوصيات، كان أبرزها: ( إعادة النظر في أحكام ونصوص قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وتضمينه نصاً يعالج نظام وقف تنفيذ القرار الإداري ،وعلى غرار التنظيم التشريعي المعمول به في كل من فرنسا ومصر – التأكيد على إستكمال التنظيم القانوني لأحكام وقف التنفيذ في التشريع الأردني، وتلافي أوجه النقص فيه – تحديد ميعاد قصير للفصل في طلبات وقف التنفيذ لا يتجاوز (٧) أيام ، وبما يسهم بعدم تمكين الإدارة من إتمام تنفيذ قرارها ، وجعل الحكم الصادر بوقف التنفيذ خالياً من أي أثر عملي ) .

**الكلمات المفتاحية : وقف التنفيذ ، الإستعجال ، الأسباب الجدية ، دعوى الإلغاء ، القرار التنفيذي ، الأثر غير الموقف للطعون .**

## ﴿ المقدمة ﴾

يحتل القرار الإداري مكانة مميزة بين الموضوعات التي شغلت فكر باحثي وفقهاء القانون العام ، وذلك لكثرة الإشكالات التي يثيرها ، ولكونه الوسيلة الأكثر إستخداماً من قبل الإدارة العامة عند ممارسة نشاطاتها ، وصولاً إلى تحقيق المصلحة العامة .

والأصل في القرارات الإدارية أنها عندما تصدر تكون نافذة ومنتجة لآثارها القانونية دون توقفٍ على رضى أصحاب الشأن وموافقتهم ، وأنها تتمتع بقوة إلزامية تجاه الأفراد ، فتملك الإدارة سلطة تنفيذها بالطريق المباشر في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها .

ولكن ، ليس هناك ما يمنع من أن تشوب هذه القرارات بعض العيوب التي تجعلها غير مشروعة ومحلاً للطعن من قبل الأفراد المتضررين منها ، فينازعوا الإدارة في صحتها ، ويطالبوا بإلغائها، إلا أن مجرد قيام الأفراد بسلوك سبيل الطعن بالإلغاء لا يترتب عليه وقف تنفيذ هذه القرارات ، بل يكون للإدارة الخيار بين الإستمرار بالتنفيذ على مسؤوليتها ، وبين وقف التنفيذ لحين الفصل في الدعوى ( وهو ما يُعرف بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن ) .

وإذا كان لمنح الإدارة هذا الامتياز غايات معينة – تتمثل بالحيلولة دون توقف النشاط الإداري أو شله تحقيقاً للمصلحة العامة التي قد تتأثر بالطعون المقدمة ضدها– إلا أن ذلك لا يحجب الحقيقة الواضحة في إحتمالية حصول أضرار بالغة تلحق الأفراد الطاعنين، خاصةً مع طول مدة التقاضي .

من أجل ذلك كله ، كان لا بد من إيجاد علاج ناجع وحل عملي لهذه المشكلة يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة من جهة، ومصلحة الأفرادمن جهة أخرى، وقد تَمثل هذا الحل من خلال الأخذ بفكرة وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء قضائياً ، إذا ما توافرت شروط معينة حددها القانون ، وقد إرتأينا أن نخصص هذه لدراسة لبحث ونقد النظام المذكور، وإستعراضه في ضوء الأحكام والنصوص التشريعية التي تنظمه في كل من مصر والعراق والأردن ، مع التطرق لأهم الإجتهادات التي أرساها القضاء الإداري في هذا المجال .

**<u>أولاً</u> : أهمية موضوع الدراسة :-**

إن لدراسة موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، أهمية كبرى تتجلى في الأمور التالية :

١. إن نظام وقف التنفيذ يعتبر إحدى الضمانات التي كفلها القانون لتفادي السلبيات المرافقة لتطبيق مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ، خاصةً في حالة إستبداد وتعنت بعض الجهات الإدارية ، ولجوؤها الى إتمام تنفيذ القرارات الصادرة عنها خلال مدة الطعن فيها بالإلغاء ، وما ينجم عن هذا التنفيذ من أضرار تلحق بالطاعن ، قد لا يمكن إصلاحها أو جبرها ، عند الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه .
٢. وعلى الرغم من أهمية النظام المذكور من الناحيتين النظرية والعملية، إلا أنه يُلاحظ عدم وجود تنظيم تشريعي متكامل له ، حيث يوجد غموض وقصور في التشريعات المنظمة لأحكامه ، وحتى على الصعيد القضائي ، لايوجد إجتهاد مستقر بشأنه ، وإنما يختلف باختلاف النظام القضائي للدول محل المقارنة ، وإن معظم الأحكام القضائية الصادرة بشأنه تتصف بالعمومية والإجمال ، ولهذا ستركز هذه الدراسة على إستجلاء هاتين النقطتين ووضع المعالجات اللازمة لها .

**ثانياً : إشكالية الدراسة وعناصرها :-**

تدور الإشكالية الرئيسية في هذه الدراسة حول مدى إسهام نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة العامة- المتمثلة بتطبيق مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ، وإستمرار تنفيذ القرارات الصادرة عنها- وبين مصلحة الأفراد المتمثلة بحمايتهم من الآثار الضارة لتنفيذ تلك القرارات ، وما يترتب على هذا التنفيذ من نتائج قد يتعذر تداركها ، خاصةً عندما تلجأ الإدارة إلى الإسراع في تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، بهدف تفويت الفرصة على الطاعن بالإستفادة من نظام وقف التنفيذ من جهة ، وإحتمال حصوله على حكم بالإلغاء من جهة آخرى ، كما تكمن الإشكالية أيضاً في القصور التشريعي الملموس في تنظيم وصياغة النصوص القانونية الخاصة بهذا النظام ، وعدم كفايتها ، وعجزها عن توفير الضمانات اللازمة للأفراد ، وتحقيق الغايات والأهداف التي شُرع من أجلها هذا النظام .

**ثالثاً : تساؤلات الدراسة :-**

تحاول هذه الدراسة الإجابة على التساؤلات التالية :-

١. ما هي أهم الضمانات ( القيود والضوابط ) التي ترد على نظام وقف تنفيذ القرار الاداري ؟
٢. ما مدى كفاية النصوص القانونية الناظمة لوقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً ، في تشريعات الدول محل المقارنة وهل هناك قصور تشريعي فيها ؟ وهل تم وضع ضمانات كافية للأفراد إزاء سلطة الإدارة الواسعة في إصدار قرارات إدارية تتمتع بخاصية التنفيذ المباشر ؟
٣. هل يمكن تصور وجود عيب إساءة إستعمال السلطة والإنحراف بها في تنفيذ الإدارة للقرارات الصادرة عنها والمطعون فيها بالإلغاء ؟
٤. ما هو دور القضاء الإداري في الرقابة على تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء ؟

**رابعاً : منهج الدراسة :-**

سوف نتبع في هذه الدراسة المناهج التالية :

١. المنهج الوصفي: من خلال وصف نصوص القوانين والتشريعات المنظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في كل من مصر والعراق والأردن، والأحكام القضائية والإجتهادات الفقهية الصادرة في هذا المجال عن القضاء الإداري المصري ، والقضاء العراقي، ومحكمة العدل العليا ، مع الإستئناس بأحكام مجلس الدولة الفرنسي حيثما أقتضت ضرورة البحث ذلك .

٢. المنهج التحليلي: من خلال تحليل نصوص القوانين والتشريعات ، والأحكام القضائية ، والإجتهادات الفقهية السالفة الذكر .

٣. المنهج المقارن : من خلال مقارنة أحكام التشريع الأردني المتعلقة بموضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، مع كل من القانونين المصري والعراقي ، وذلك لبيان نقاط الضعف والقوة وإتجاهات القضاء الإداري فيه ، بغية الوصول إلى أفضل النتائج المتوخاة من هذه الدراسة .

**خامساً : محددات الدراسة ( نطاق البحث ) :-**

إن المحددات المكانية لهذه الدراسة ستكون في كل من مصر والعراق والأردن ، وذلك من خلال القوانين المنظمة للقضاء الإداري في كل منها، ومن ثم فإن التشريعات التي تحكم الموضوع الذي سنعالجه تنحصر بقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ، وقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، وقانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ، مع الإستئناس بالقانون الفرنسي حيثما تطلبت ضرورات البحث ذلك .

**<u>سادساً</u> : الدراسات السابقة :-**

تناولت العديد من الدراسات موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، لعل أبرزها :-

١. **د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، <u>وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري</u> ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٠** : تناولت هذه الدراسة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأعتباره إستثناء على قاعدة الأثر غير الموقف للدعاوى ، وبّينت سنده القانوني ، ومراحل تطوره ، ومجال إعماله ، وشروط الحكم به ، في ظل أحكام قوانين مجلسي الدولة الفرنسي والمصري المتعاقبة ، كما تطرقت إلى أبرز الإجتهادات القضائية الصادرة بشأنه في القضائين الإداريين الفرنسي والمصري ، وقد توصلت هذه الدراسة إلى أن كل من مجلسي الدولة الفرنسي والمصري قد حققا التوازن المطلوب بين مصلحة الأفراد المتقاضين ، والمصلحة العامة ومتطلبات العمل الإداري بدرجة كبيرة ، وبشكل لايوقع الضرر الذي لا يمكن إصلاحه بحقوق الأفراد ومصالحهم ، وفي الوقت نفسه لايعطل سير العمل الإداري ويشل حركته ..غير أن هذه الدراسة كانت متخصصة بالبحث في نظام وقف التنفيذ في كل من فرنسا ومصر ، وقاصرة على تناول تطبيقاته فيهما فقط ، فيما تناولت دراستنا نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والعراقي والمصري ، مع الإستئناس بالقانون الفرنسي .

٢. **أحمد خورشيد المفرجي، <u>وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء</u>، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق،** ١٩٩٥: تناولت هذه الدراسة نظام وقف تنفيذ القرارت الإدارية عن طريق القضاء ، وأوضحت مبررات تطبيقه ومسوغاته ، وأبرز أنواعه ، والآثار المترتبة على إستجابة القضاء لطلب وقف التنفيذ ، وطبيعة الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، وطرق الطعن في الحكم المذكور ، وذلك في ظل الأنظمة القانونية لكل من فرنسا ومصر والعراق .

وقد توصلت هذه الدراسة إلى أن نظام وقف التنفيذ هو في حقيقته إجراء إستثنائي على القاعدة العامة القاضية بأن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري ، وأن القضاء يلجأ إلى هذا الإجراء ليس لمصلحة الفرد فحسب ، وإنما لمصلحة الإدارة أيضاً ، من خلال تجنيبها المسؤولية الناجمة عن قيامها بتنفيذ القرار ، والتعويض عن الأضرار الناشئة عن هذا التنفيذ ، إذا ما صدر حكم قضائي بإلغاء القرار المطعون فيه ، وإعتبرت أن نظام وقف التنفيذ يعد سلطة خطيرة يتمتع بها القضاء في مواجهة الإدارة ، كونه ينطوي على إصدار أمر لها بالإمتناع عن تنفيذ القرار الصادر عنها خلافاً لقاعدة الفصل بين السلطات ، وما تقتضيه من فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية ... بينما سنبحث في هذه الدراسة نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون الأردني مقارناً بالقانون العراقي والمصري .

٣. **أوفارت بوعلام ، <u>وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري</u>، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر، ٢٠١٢** : تناولت هذه الدراسة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأعتباره وسيلة لتحقيق التوازن بين المصالح العامة للإدارة ، والمصالح الخاصة للأفراد ، ويندرج تحت مبدأ الحق في التقاضي المكرس بموجب الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية ، وبّينت أبرز مزاياه ، والشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لتطبيقه ، والإجراءات الخاصة به ، في ظل أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم ٠٩/٠٨ في ٢٠٠٨/٢/٢٥ ، وإجتهادات المحكمة الإدارية الجزائرية ، ومقارنتها مع الأحكام المنظمة له في قانوني مجلسي الدولة الفرنسي والمصري ، وإجتهادات القضاء الإداري فيهما ...غير أن هذه الدراسة كانت متخصصة ببحث نظام وقف التنفيذ في ظل القضاء الإداري الجزائري ومحاولة مقارنته بالفقه والقضاء الإداري الفرنسي .

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها ستتناول نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في كل من القانون الأردني والعراقي والمصري- من دون أن تتطرق إلى القانون الجزائري- من حيث أبرز مزاياه ، وأنواعه ، ونطاق تطبيقه ، والشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لتطبيقه ، والإجراءات التي ينبغي مراعاتها عند اللجوء إليه ، والآثار المترتبة على صدور حكم قضائي بوقف التنفيذ ، وطبيعة هذا الحكم وحجيته ، وطرق الطعن فيه ، وبحثت ذلك كله في ظل أحكام قانون القضاء الإداري الأردني النافذ ، وتطرقت إلى الإتجاه الذي سار عليه القضاء الأردني بصدد هذا النظام ، ومقارنة هذه المحاور مع الأحكام القانونية المنظمة لهذا النظام في قوانين مجلسي الدولة الفرنسي والمصري المتعاقبة ، وقانون مجلس شورى الدولة العراقي وتعديلاته، وإجتهادات القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق ، وهي بهذا تتميز عن الدراستين الأولى والثالثة بأنها قد أضافت محورين جديدين لنطاق البحث ، وهما القضائين الأداريين الأردني والعراقي ، في حين توسعت في النطاق المكاني المحدد للدراسة الثانية ، بإضافتها محور آخر هو القضاء الإداري الأردني إلى جانب القضاء الإداري العراقي .

**<u>سابعاً</u> : مصطلحات الدراسة :-**

١. **وقف تنفيذ القرار الاداري:** هو دعوى قضائية ، محل الطلب فيها، الحكم مؤقتاً وعلى وجه عاجل، بوقف تنفيذ قرار إداري، متى ما توفرت أسباب جدية، وخشي في الوقت نفسه بأن يترتب على تنفيذ القرار آثار يصعب تداركها، وذلك إلى حين الفصل في طلب إلغاء القرار ذاته .

٢. **وقف التنفيذ الكلي** : هو وقف القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وقفاً ينطوي على جميع الآثار المترتبة عليه ، وشل قوته التنفيذية بالكامل ، لحين الفصل في دعوى إلغاءه .

٣. **وقف التنفيذ الجزئي** : هو وقف القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وقفاً يقتصر على أثر بعينه من آثاره القانونية ، والذي يرى القاضي أن نفاذه دون سواه من آثار تنفيذ القرار المذكور هو الذي من شأنه إحداث النتائج التي قد يتعذر تداركها، والتي تشكل ركن الإستعجال في طلب وقف التنفيذ

٤. **الأثر غير الموقف للطعن** : أي عدم تأثير الطعن القضائي الذي يسلكه المدعي على تنفيذ القرار الإداري محل الطعن، وذلك للحيلولة دون السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف الى تحقيق المصلحة العامة .

٥. **الإستعجال** : ويقصد به الضرورة التي لا تحتمل تأخيراً ، أو الخطر المباشر الذي لا يكفي في إتقاءه رفع الدعوى بالطريق المعتاد ، حتى مع تقصير المواعيد .

٦. **الإقتران** : هو إبداء طلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة الطعن بالإلغاء ، وبالتالي لا يجوز أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء .

٧. **الأسباب الجدية** :هو أن يكون القرار المطعون فيه – بحسب ظاهر الأوراق، ودون مساسٍ بأصل طلب الإلغاء– مرجح الالغاء، لأسباب ظاهرة تكفي بذاتها لحمل هذه النتيجة، وهذا الشرط يتصل بمحل طلب وقف التنفيذ ، ويرتبط بالواقع وحكم القانون الذي يمثل جانب المشروعية في القرار الطعين ، وفقاً لصحيح تفسير القانون ووقائع الحال .

٨. **القرار السلبي** :هو رفض الإدارة أو امتناعها عن إتخاذ قرار، كان من الواجب عليها إتخاذه قانوناً .

٩. **القرار المستمر**: هو القرار الذي يحدث أثره بصفة متجددة وقائمة ، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء طالما إستمر .

١٠. **القرار الضمني** : هو القرار الذي ُيستنتج من سكوت أو صمت الإدارة تجاه مسألة محددة ، ومضي فترة زمنية معينة يحددها القانون ، ويرتب القانون على مضيها صدور قرار ضمني من الإدارة سواء بالقبول أو الرفض .

١١. **القرارات القابلة للانفصال:** هي تلك القرارات التي تكون جزءاً من عملية مركبة ، والتي يمكن فصلها عنها والطعن فيها بالإلغاء ، دون التعرض إلى العملية المركبة ذاتها .

١٢. **القرارات المنعدمة** : هي تلك القرارات التي تبلغ فيها مخالفة القانون حداً من الجسامة بحيث تتحول من تصرف قانوني إلى واقعة مادية ، وهذه القرارات لا يتقيد الطعن فيها بميعاد .

١٣. **القرارات الخاضعة للتظلم** : هي تلك القرارات التي يشترط لقبول الطعن فيها أن تكون مسبوقة بالتظلم منها أمام الهيئات الإدارية التي أصدرتها ، أو إلى الهيئات الرئاسية ، ومراعاة المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم .

١٤. **سحب القرار الإداري:** يقصد به تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل ، فتزول آثاره من وقت صدوره، ويترتب عليه إنقضاء القرار الإداري ، وفقدانه لخاصيته التنفيذية ، ومن ثم صيرورته غير ذي موضوع .

١٥. **الحكم القطعي** : هو الحكم الذي يحسم موضوع النزاع في جملته ، أو في جزء منه ، أو في مسألة متفرعة عنه ، سواء تعلقت هذه المسألة بالقانون أو بالوقائع .

١٦. **حجية الشئ المقضي فيه** : أي يكون للحكم حجية فيما بين الخصوم بالنسبة إلى ذات الحق محلاً وسبباً ، بحيث لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمام المحكمة من جديد ، طالما الظروف الملابسة له لم تتغير .

**ثامناً : خطة الدراسة :-**

لقد إرتأينا ، عند تقسيمنا لموضوع هذه الدراسة ، أن نتناول موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ثلاثة فصول ، خصصنا الأول منها للتعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري ، وأنواعه ، وخصائصه ، والأساس القانوني له ، والمبررات التي تسوغ تطبيقه ، وتمييزه عن نفاذ القرار الإداري ، ونطاق تطبيق هذا النظام ، وأنواع القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها ، وتلك التي لا يجوز وقف تنفيذها ، في حين تطرقنا في الفصل الثاني إلى التنظيم القانوني لوقف التنفيذ من حيث شروطه ، وإجراءاته ، والآثار المترتبة عليه ، أما الفصل الثالث فتناولنا فيه طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ وحجيته فيما فصل فيه من مسائل ، ومدى جواز الطعن به ، ووقف تنفيذه ... وعلى النحو التالي :-

**الفصل الأول :** ( ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري ) :-

- المبحث الأول : التعريف بوقف تنفيذ القرار الإداري .
- المبحث الثاني : نطاق وقف تنفيذ القرار الإداري .

**الفصل الثاني :** ( التنظيم القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري ) :-

- المبحث الأول : شروط وقف تنفيذ القرار الإداري .
- المبحث الثاني : إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري وآثاره .

**الفصل الثالث :** ( الحكم القضائي بوقف تنفيذ القرار الإداري ) :-

- المبحث الأول : طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ ومدى حجيته .
- المبحث الثاني : الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ .

**الخاتمة :-**

# الفصل الأول

# ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري

# الفصل الأول

## ﴿ ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري ﴾

تتمتع الإدارة – وبمقتضى الإمتيازات الممنوحة لها– بسلطات إستثنائية في تنفيذ القرارات الصادرة عنها تنفيذاً مباشراً ، دون الحاجة إلى إستحصال حكم من القضاء بذلك ، وبالتالي ، يتوجب على الأفراد الذين صدرت هذه لقرارات في مواجهتهم إحترامها ، والعمل على تنفيذها طواعيةً وبالمقابل منحت أغلب التشريعات هؤلاء الأفراد حق اللجوء إلى القضاء ، والطعن بمشروعية تلك القرارات ، متى ما شابها أحد العيوب التي تقدح في صحتها وسلامتها ، وأن يطالبوا بإلغائه ، دون أن تؤدي هذه المنازعة الى إيقاف تنفيذ القرارات المذكورة ، بل تبقى سارية ونافذة في مواجهتهم ، حتى صدور حكم قضائي بعدم مشروعيتها ، تطبيقاً للمبدأ المعروف بـ( الأثر غير الموقف للطعن )

ولكن نظراً لطول إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية ، وما قد يستتبع تطبيق المبدأ السالف الذكر على إطلاقه من نتائج ضارة قد لا يمكن إصلاحها ، فقد أقرت العديد من التشريعات للقاضي الإداري إتخاذ إجراء إستثنائي في حالات الإستعجال ، ووفقاً لشروط شكلية وموضوعية معينة ، يُعرف بإسم ( نظام وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء ) ... إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما المقصود بوقف التنفيذ ؟ وما هي صوره وأنواعه ؟ وهل أن جميع القرارات الإدارية قابلة لإيقاف التنفيذ ؟ الإجابة على هذه التساؤلات ستكون هي محور هذا الفصل ، حيث سيتم تقسيمه الى المبحثين التاليين :–

## المبحث الأول

## التعريف بوقف تنفيذ القرار الإداري

لكي نستطيع معرفة المقصود بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري وتحديد ماهيته على الوجه الأكمل، لا بد لنا من أن نبحث في مضمونه، وطبيعته القانونية ، وأنواعه ، ومراحل تطوره فقهاً وقضاءً ، وبيان المبررات التي دعت إلى تطبيقه... وعليه، ستكون معالجتنا لهذا الموضوع ضمن ثلاثة مطالب ، في أدناه تفصيلٌ لها :-

المطلب الأول : مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري وصوره .

المطلب الثاني : خصائص وقف تنفيذ القرار الإداري ، وسنده القانوني .

المطلب الثالث : مسوغات وقف تنفيذ القرار الإداري .

## المطلب الأول

## مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري

**الفرع الأول : تعريف وقف التنفيذ لغةً وإصطلاحاً**

الوقف لغةً : ( وقف الشئ ) : سكن بعد المشي ، ويُقال (أُوقِفَ ) فلان عن الأمر الذي كان فيه : أقلع عنه [1] ، أما التنفيذ ، فيُقال نَفَذَ الأمرُ :مضى ، والنَّفَذُ : أمضاء الشئ وإبرامه ، ويُقال نَفَّذَ الحكم: أخرجه إلى العمل حسب منطوقه ، والتنفيذ في الحكم :الإجراء العملي لما قُضِي به . [2]

أما إصطلاحاً ، فقد تعرّض قلةٌ من الفقهاء إلى مفهوم وقف التنفيذ ، فعرفهُ البعض بأنه( سلطة أو صلاحية يستطيع بموجبها القاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى ، وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ ) . [3]

---

(1) المعجم الوسيط ( الجزء الأول) ، الصادر عن مجمع اللغة العربية ، دار الدعوة للطباعة والنشر والتوزيع ، إستانبول، تركيا ، ١٩٨٩ ، ص ٩٣٩ و ١٠٥١ .

(2) أبو الفضل جمال الدين محمد ( أبن منظور) ، لسان العرب ، المجلد الرابع ، دار المعارف القاهرة ، ص ٢١٦ .

(3) أحمد خورشيد المفرجي، وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، ١٩٩٥، ص٢٠ .

وعرفه آخرون بأنه :( دعوى قضائية ، محل الطلب فيها ، الحكم مؤقتاً وعلى وجه عاجل، بوقف تنفيذ قرار إداري، متى ما توفرت أسباب جدية ، وخُشي في الوقت نفسه بأن يترتب على تنفيذ القرار آثار يصعب تداركها ، وذلك إلى حين الفصل في طلب إلغاء القرار ذاته ) . [١]

وهناك من عرفه بأنه :( دعوى مستعجلة يختص بها القضاء الإداري ، تهدف إلى الوقاية من حدوث ضرر معين ، نتيجةً لتنفيذ قرار إداري معين ، أو وضع حدٍ لهذا الضرر إلى حين الفصل في الطلب الموضوعي الخاص بإلغاء هذا القرار موضوع المنازعة ) .[٢]

أما البعض الآخر فقد عرّف نظام وقف التنفيذ بأنه :( إجراء إستثنائي يعطي القاضي سلطة تقديرية لإصدار حكم مؤقت بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء ، إذا طلب صاحب المصلحة ذلك في لائحة الدعوى ، وذلك عند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ ) . [٣]

في حين عرفه آخرون بأنه:( إجراء تتخذه المحكمة للحيولة دون وقوع نتائج لا يمكن ملافاتها فيما بعد ، ويتخذ صورة حكم قضائي له مبرراته الموضوعية وهي الإستعجال والخشية من فوات الوقت ووجود أسباب جدية يستند إليها طالب وقف التنفيذ ) . [٤]



---

(١) د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم ( دراسة مقارنة ) ، بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد الصادرة عن جامعة القاهرة ، مصر، العدد الرابع والستون ،١٩٩٤، ص ٢١٠.

(٢) د. عبد العزيز خليل بديوي ، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص٤٠.

(٣) ناصر عبد الحليم السلامات ، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني ( دراسة مقارنة ) ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس المصرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٩٤.

(٤) محمود خلف حسين الجبوري ، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٣٠٨ .

وُيلاحظ على هذه التعاريف أنها جميعاً قد أكدت الطبيعة المستعجلة والمؤقتة لطلب وقف التنفيذ ، وبأن هذا الطلب ينصب على قرار إداري مطعون فيه بالإلغاء ، ويستهدف الوقاية من أضرار قد لا يمكن تلافيها إذا ما تم تنفيذ القرار المذكور وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل التنفيذ ، وأنه يستلزم لقبول هذا الطلب توفر عدة شروط ، شكلية–تتمثل بوجوب طلبه صراحةً في لائحة الدعوى – وموضوعية تتجسد في الإستعجال والخشية من فوات الوقت ، ووجود أسباب جدية يستند إليها طالب وقف التنفيذ .

وإذا ما تحولنا بالنظر صوب النصوص التشريعية نجدها – وهي بصدد إقرار نظام وقف تنفيذ القرار الإداري وتحديد شروطه وإجراءاته – لم تضع أي نصٍ لتعريفه ، فلم يرد في قوانين مجلس الدولة الفرنسي المتعاقبة ، ولا في قوانين مجلس الدولة المصري – وكذلك قانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ – ومن قبله قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ، أي نصٍ يُعرّف وقف التنفيذ (١) ، كما لم يتعرض القضاء الإداري المقارن ، إلى وضع تعريف محدد لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإنما جاءت الأحكام القضائية لتنظم إجراءات هذا المبدأ ، من حيث مواعيد تقديمه إلى المحكمة ، والشروط التي يجب توافرها في هذا الطلب ، وطبيعة الأحكام الصادرة في شأنه وحجيتها في مواجهة الإدارة والأفراد(٢).

---

(١) وكذلك الحال بالنسبة لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بما فيها التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، حيث لم يرد فيها أي نص لتعريف وقف تنفيذ القرار الإداري .

(٢) ناصر عبد الحليم السلامات ، المصدر السابق ، ص ٤٩٣.

**الفرع الثاني: صور وقف التنفيذ :**

هناك أكثر من صورة لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء ، إذ قد ينطوي الحكم بوقف التنفيذ على وقفٍ لجميع آثار هذا القرار – وهو ما يُعرف بالوقف الكلي – وقد يقتصر على أثر بعينه ، إذا ما رأى القاضي أن نفاذ هذا الأثر دون سواه من آثار تنفيذ القرار هو الذي من شأنه إحداث النتائج التي قد يتعذر تداركها ، وذلك منعاً لشل القوة التنفيذية للقرار بالكامل بغير موجب (١) ، حيث تنسجم سلطة الوقف الجزئي مع ما يملكه قضاء الإلغاء في الأصل من حق إلغاء القرارات الإدارية جزئياً . (٢)

وإذا كانت القاعدة أن القاضي يستطيع أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري كلياً إذا ما توافرت شروط وقف التنفيذ، فإنه أيضاً يستطيع أن يحكم بوقف تنفيذ القرار جزئياً إذا كان القرار الإداري قابلاً للتجزئة ، إستناداً إلى قاعدة ( مَن يملك الكل يملك الجزء ) ، وبمعنى آخر ، إذا تبين للقاضي أن القرار المطلوب وقف تنفيذه سليماً في جزء منه ومعيباً في الجزء الآخر، فإنه يقرر وقف تنفيذ الجزء المعيب من هذا القرار .(٣)

---

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ،ص١٥٥.
(٢) يتحقق الإلغاء الكلي حينما يرد الحكم الصادر في دعوى الإلغاء على مجمل عناصر القرار الإداري فيؤدي إلى إلغاءه ومن ثم ينعدم هذا القرار كلياً ، في حين يكون الإلغاء جزئياً إذا إشتمل القرار المطعون فيه على عناصر مشروعة وأخرى غير مشروعة وكان يمكن الفصل بين النوعين من العناصر، بإلغاء العناصر غير المشروعة ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى مؤلف الدكتور وهيب عياد سلامة ( الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ) ، دار النهضة العربية ، مصر، ١٩٩٢.
(٣) ناصر عبد الحليم السلامات ، المصدر السابق ، ص ٥٠٠ .

واذا كان وقف التنفيذ الكلي للقرار الإداري لا يثير إشكالاً ، فإن الحكم بوقف تنفيذ القرار الجزئي لا يصطدم بقاعدة (عدم جواز الحكم بتعديل القرار أو إستبداله بغيره ) فحسب ، بل أيضاً بقاعدة (عدم جواز الحكم بأكثر مما طلب الخصوم)، وذلك في حالة عدم قابلية القرار المطعون فيه بالإلغاء للتجزئة ، وفيما يخص القاعدة الأولى، فأن الفقه الفرنسي يسلّم بأن وقف التنفيذ الجزئي ينطوي على تعديل القرار، أما القاعدة الثانية (عدم القضاء بأكثر مما طلب الخصوم)، فقد يحدث أن تكون الإستجابة لطلب وقف التنفيذ الجزئي غير ممكنة إلا بوقف تنفيذ كامل للقرار حيث يقضي القاضي في هذه الحالة برفض الطلب إحتراماً لهذه القاعدة ، أما إذا أمكن ذلك ، قضى بوقف التنفيذ الجزئي، فمعيار قبول طلب وقف التنفيذ الجزئي إذن يتمثل بإمكانية الفصل بين مكونات القرار الإداري أو فقدانه . [١]

كما يجوز أن يكون وقف التنفيذ معلقاً على شرط ، طالما كان هذا الوقف لا يؤثر في المصلحة العامة ولا يعرقل نشاط الإدارة الذي يرمي إلى تحقيق تلك المصلحة ، ومثال ذلك ، حينما أوقف مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه ، قراراً بغلق مصنع للمنتجات الكيميائية ، وعلّق هذا الإيقاف على شرطٍ يُلزم المصنع بالكف في الحال عن صنع بعض المواد الكيميائية ، حيث تمكن المجلس بهذه الوسيلة المبتكرة من التوفيق بين المصلحة العامة– وذلك بمنع المصنع من صنع المواد الضارة بالصحة والتي تسعى الإدارة لحمايتها من خطر هذه المواد– والمصلحة الخاصة المتركزة في تمكين المصنع من مزاولة نشاطه ، وإنتاج المواد الأخرى التي لا ضرر منها على الجمهور.[٢]

---

(١) ناصر عبد الحليم السلامات ، المصدر السابق ، ص ٥٠٠ .

(٢) الحكم الصادر بتأريخ ١٨٧٣/١١/٢٨ ، في قضية ( Girardet Voget) ، أشار إليه د. أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

**الفرع الثالث : تمييز وقف التنفيذ عن نفاذ القرار الإداري:**

من المعروف أن القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية هي نفاذها وإنتاجها لآثارها القانونية منذ صدورها من السلطة التي تملك إصدارها ، وأنها متى ما صدرت مستوفية لأركانها ، تمتعت بقرينة الصحة والسلامة ، وأصبحت سارية بأثر فوري في حق الإدارة ، وفي حق الأفراد من تأريخ علمهم بها، ومن ثم حَقَ للإدارة تنفيذ هذه القرارات دون الحاجة إلى موافقة أية جهة أخرى . (١)

كما أن بوسع الإدارة ، بوصفها سلطة عامة تسعى لتحقيق مصلحة عامة ، أن تنفذ قراراتها على الأفراد جبراً إذا ما إمتنعوا عن تنفيذها إختياراً ودون الحاجة إلى اللجوء للقضاء – في حالات معينة ووفق شروط وضوابط حددها القانون– وذلك خروجاً على الأصل العام المقرر في تعاملات الأفراد المتمثل بعدم جواز إقتضاء صاحب الحق لحقه المتنازع عليه بنفسه ، بل عليه اللجوء إلى القضاء ليقرر له هذا الحق ، ومن ثم للسلطات العامة طلباً لتنفيذ حكم القضاء . (٢)

---

(١) يقصد بنفاذ القرار الإداري: إحداث الآثار القانونية التي يرتبها القرار بحق المراكز القانونية القائمة وقت تنفيذه ، سواء أكان إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه ، وبتحقق هذه الآثار يصبح القرار جزءً من النصوص المحددة لحقوق الأفراد ، **ويتميز** النفاذ عن التنفيذ في أن النفاذ عملية قانونية تتم بالإصدار أو الشهر ، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار الإداريقد يتم مباشرةً وقد لا يتم إلا بعد فترة، يهدف إلى وضع القرار الإداري موضع التطبيق العملي، وأن النفاذ يترتب بصورة تلقائية فور صدور القرار الإداري مستكملاً لأركانه دون الحاجة إلى إجراء لاحق أو إقترانه بأي إجراء آخر ، في حين يحتاج التنفيذ إلى عدد من الإجراءات المادية لكي يتجسد مضمون القرار الإداري والآثار القانونية له على صعيد الواقع ، يُضاف إلى ذلك أن النفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار التي هي محل هذا القرار الإداري وركن داخلي فيه ، بينما التنفيذ يتم من خلال إظهار آثار القرار إلى حيز الواقع وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف الذي من أجله صدر القرار، وصولاً لتحقيق المصلحة العامة ... حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، ١٩٨١ ، ص٣١ و د. محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ ، ص٣٧٩ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٦٤ .

وهذا الإمتياز الذي تحظى به الإدارة مرده ُ أن الهدف من النشاط الإداري هو تحقيق المصلحة العامة ، وأن هذا النشاط – كما يرى العميد هوريو – ليس سوى مجموعة طويلة من الإجراءات تتم بواسطة القرارات الإدارية النهائية، والتي قد يعترضها أحياناً منازعات قضائية تكون مسبوقة بإجراءات إدارية ، تسمح للإدارة بأن تقف موقف المتميز – وهو موقف المدافع أو المدعى عليه – أما الفرد ، فعليه أن يطيع أولاً ، ويترك الإدارة تفعل ما تريد ، ثم يتظلم أو يطعن بعد ذلك . (١)

وإذا كان الأصل في القرارات الإدارية – كما أسلفنا – هو صدورها متمتعة بقرينة السلامة المفترضة ، وما يعنيه ذلك من مشروعية هذه القرارات قانوناً ، دون توقف على أي تدخل مسبق من القضاء لتقرير هذا الأمر ، وتمتعها بقوة التنفيذ الذاتي ، فإن ذلك لا يعني أن هذه القرارات قد أصبحت محصنة من أي رجوع فيها ، وفي أي مرحلة ، وإنما من الضروري أن يقابل إمتياز الإدارة هذا ، إمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعية تلك القرارات ، مراعاةً لمصالح المخاطبين بها . (٢)

ولكن الواقع الذي تمليه طبائع الأمور يفيد بأن مجرد رفع دعوى إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته ، لا يمكن أن ينال من نفاذ هذا القرار ، وإلا لإنتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها ، وهي شل نشاط الإدارة القائم في معظمه على القرارات الإدارية . (٣)

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة القاهرة ، مصر ، ١٩٨٤ ، ص ١٧٦ و ١٧٧.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ١١ و ١٢ .

(٣) حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ١٩٩٨، ص ١٧٢.

فحق المخاطبين بالقرار باللجوء إلى القضاء لاحقاً للفصل في مدى مشروعية القرار الإداري ، ينبغي أن لا يؤثر في إلتزامهم بتنفيذه ، إذ عليهم تنفيذه أولاً ، ثم مخاصمته بعد ذلك أمام القضاء إذا ما قدروا مخالفته للقانون [1] ، ولهذا نجد أن المشرع عند تنظيمه لأحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، يحرص على تأكيد هذا الأصل- وهو أنه لا يترتب على رفع الطعن بالإلغاء وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه – وأن هذا الأصل العام يرد عليه إستثناء وحيد هو جواز قيام المحكمة المختصة بإصدار قرار بإيقاف التنفيذ إذا ما تبين لها أن مركز الطاعن مهدد بخطر أو بوقوع ضرر إذا إنتظر لحين تنفيذ الحكم بالطعن ، أو أن تكون النتائج المترتبة على تنفيذ القرار المطعون فيه مما يصعب تداركها عند الحكم بإلغائه مستقبلاً . [2]

وبذلك يسهم الحكم بوقف التنفيذ من جانب القضاء في سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار الإداري – وهي إستحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم بالإلغاء ، وما يعينه ذلك من حكم الواقع للقانون- فضلاً عن منع إنتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن ، وحماية مصالحهم ، مما قد يصيبهم من أضرار يستحيل جبرها بالتعويض المادي ، إذا ما تم تنفيذ القرار من قبل الإدارة، دون إنتظار لحسم النزاع من جانب القضاء .[3]

---

([1]) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ١٣ .

([2]) د. فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠١١ ، ص ٤٣٢ .

([3]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٠، ص ١٤و ١٥.

## المطلب الثاني

## خصائص نظام وقف تنفيذ القرار الإداري وسنده القانوني

**الفرع الأول : خصائص نظام وقف تنفيذ القرار: -**

إن لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري سماتٌ خاصة ، فهو علاوةً على أنه إجراء إستثنائي ، ُوصف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بأنه حكم وقتي ، ذو طبيعة إستعجالية ، وهو رغم كونه يحوز حجية الشئ المقضي فيه بما فصل فيه من أمور ، إلا أن هذه الحجية ذات طبيعة خاصة ... هذه السمات ستكون محور مطلبنا هذا ، وعلى النحو المبين في أدناه :

**أولاً : الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ذو طبيعة مستعجلة :**

من المعلوم أن القضاء الإداري يصدر نوعين من الأحكام هما: الأحكام الموضوعية التي تفصل في موضوع الدعوى لتقرر إلغاء القرار الإداري المطعون فيه لعدم مشروعيته ، أو رد الدعوى إن كان القرار مشروعاً ، والأحكام المستعجلة التي تصدر لمواجهة مسائل عاجلة لا تحتمل التأخير، دون التعرض للموضوع ،فالحكم الموضوعي يفصل في مطالبة بحق أو مركز قانوني موضوعي ، فيؤكد وجوده أو ينفيه أو ينشأه أو يعدله أو يرتب آثاره . (١)

---

(١) د. أحمد خليل ، طلبات وقف التنفيذ أمام محكمة التنفيذ ومحاكم الطعن في المواد المدنية والتجارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٣٠٠ .

أما الحكم المستعجل فيفصل في طلب ، لحماية الحق أو المركز القانوني الموضوعي مؤقتاً ، من خطر التأخير الذي يهدده بأخطار محدقة ، ولحين حمايته بحكم موضوعي . (١)

وعلى ضوء هذا التقسيم يمكن أن نحدد طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بأنه حكم مستعجل وليس موضوعي ، حيث تعتبر دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من أهم الدعاوى الإدارية المستعجلة ، بل هي من أقدمها في هذا المجال وأكثرها وضوحاً من حيث التنظيم القانوني .

ففي القانون الفرنسي، إن الحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار ليس في حقيقته إلا تدبيراً تحفظياً وأن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث المفهوم هي دعوى فرعية لها وظيفة مساعدة، كما لا يوجد لدى مجلس الدولة المصري أي لبسٍ حول الطبيعة المستعجلة لوقف التنفيذ ، كما هو واضحٌ من إجتهاداته القضائية الصادرة بهذا الخصوص(٢)، والتي إستخدم في معظمها لفظ (ركن الإستعجال) للتعبير عن الآثار التي يتعذر تداركها، وأكد فيها على أن النتائج التي يتعذر تداركها هي قوام وقف التنفيذ. (٣)

---

(١) د. أحمد خليل ، المصدر السابق، ص ٣٠٠ .

(٢) من هذه الإجتهادات: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم ( طعن ٣٧٨١ لسنة ٤٨ ق عليا ، جلسة ٢٠٠٤/٨/١٠ ) ، الذي جاء فيه : [[... فإنه من المسلمبه أن إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية تُعد أحد طوائف الإجراءات المستعجلة أمام القضاء الإداري ، والعلاقة بين إجراءات وقف التنفيذ وفكرة الإستعجال مسألة منطقية ، وذلك مرجعه للعلاقة الوثيقة بين الضرر غير القابل للإصلاح أو الذي يصعب إصلاحه، فهما يعبران في الحقيقة عن وجود مركز مؤقت يستلزم التدخل بإجراءات سريعة...]] ... منشور على موقع المكتبة العربية لحقوق الانسان والقضايا الحقوقية الإلكترونيold.qadaya.net ، تأريخ المشاهدة ٢٠ آب ٢٠١٤.

(٣) د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، المصدر السابق ، ص ٢١٩.

أما فيما يخص القضاء الإداري العراقي ، فُيلاحظ خلو قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩وتعديلاته – بما فيها التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣– من أي نصٍ يعالج موضوع وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، مما يعني أنه قد ترك تنظيم هذا الموضوع للقواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، والمنظمة لأحكام القضاء المستعجل والأوامر على العرائض .

وبالنسبة إلى القضاء الإداري الأردني، فقد نصت المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، على أن للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً، إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها، حيث ُيستفاد من هذا النص أن طلب وقف التنفيذ هو طلب مستعجل تختص المحكمة بالبت فيه قبل التعرض لموضوع دعوى الإلغاء طالما توافرت فيه الشروط المطلوبة ، أما المادة (٦) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ، فقد نصت صراحةً في الفقرتين ( أ و ب) منها على الطبيعة المستعجلة لطلب وقف التنفيذ، حينما أشارت إلى إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقةبالأمور المستعجلة التي تُقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في إختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها . [1]

---

(1) تنص الفقرتان( أ و ب) من المادة (٦) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤على :–[[ أ– تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تُقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في إختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها . **ب** – يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها ، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك ]] .

**<u>ثانياً</u> : الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حكمٌ مؤقت :**

لا جدالَ في أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو بمثابة حكم في مسألة مستعجلة ، ومن ثم يكون محكوماً بطبيعة الأحكام في تلك الدعاوي من حيث أثر التطبيق [١] ، وبالتالي ، فهو لا يقّيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها .

ويترتب على ذلك أن صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يفيد حتماً صدور حكم بإلغاء القرار المطعون فيه ، إذ قد تقضي المحكمة بعد البحث العميق في موضوع الدعوى برفضها، ومن ناحية أخرى ، فإن رفض طلب وقف التنفيذ لا يشير إلى إتجاه المحكمة إلى الحكم برفض دعوى الإلغاء ، إذ قد تقضي بإلغاء القرار المطعون فيه عند نظرها للدعوى الموضوعية ،وعلّة ذلك ، أن القاضي عند بحثه لوقف التنفيذ ، يبحث في مسألة مستعجلة لتفادي خطر تنفيذه، فهو إن قضى بوقف التنفيذ، فهذا يكون بناءً على نظرة أولية ترجيحية تفيد جدية الطلب وإحتمالية عدم مشروعية القرار المذكور . [٢]

فالأوامر الصادرة في طلب وقف التنفيذ هي أوامر مؤقتة بطبيعتها ، يُقصد بها توفير وقاية مؤقتة من الآثار الضارة لتنفيذ القرار الإداري ، دون التطرق إلى أصل الموضوع ، أي أنه يصدر دون الخوض في الموضوع أو المساس بأصله الذي يبقى سليماً بما يتفرع عنه من دفوع ، وما يتصل به من دلائل موضوعية تؤيده أو تدحضه . [٣]

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري(الكتاب الثاني)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٣، ص٣٢٧.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المصدر السابق ، ص ١٤٥ .

(٣) أوفارت بوعلام ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٩٤ .

وينقضي وجود الأمر الصادر في طلب الوقف ويزول أثره بصدور الحكم في الشق الموضوعي للدعوى، وينحصر المدى الزمني لتأقيت أثر الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في المدة ما بين صدوره وصدور الحكم في دعوى الإلغاء . [١]

وأخيراً ، فإن القول بأن الحكم بوقف التنفيذ حكمٌ وقتي ، يجعل وجوده معلق على الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، فإذا قضت المحكمة بإلغاء القرار موضوع الطعن، أصبح قرار وقف التنفيذ كأن لم يكن ، أما إذا قُضي بخلاف ذلك ، فإنه يجوز للإدارة في هذه الحالة تنفيذ قرارها . [٢]

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية :-[[...الأحكام الصادرة في الشق المستعجل من الدعوى هي أحكام وقتية ، يزول أثرها وتسقط بصدور الحكم في الدعوى ، وإن مؤدى ذلك أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يصلح سنداً لتقرير مسؤولية الجهة الإدارية ...]] . [٣]

**ثالثاً : الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حكمٌ قطعي:**

يكاد يجمع جمهور الفقه على أن الحكم القطعي هو الحكم الذي يحسم موضوع النزاع في جملته أو في جزء منه ،أو في مسألة متفرعة عنه، سواء تعلقت هذه المسألة بالقانون أو بالوقائع .[٤]

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ١٤٥ .

(٢) د. وسام صبار العاني ، أثر دعوى الإلغاء في تنفيذ القرار المطعون فيه، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد الرابع ، العددان (١٦ و ١٧) ، السنة السادسة ، ٢٠١٢ ، ص٥.

(٣) الطعنان (١٤٢٦ و ١٤٢٧ لسنة ق – جلسة ٢٠٠٠/١/٢٣) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٣ آب ٢٠١٤ .

(٤) أحمد خليل ، المصدر سابق ، ص ٣٠٩ .

أما الحكم غير القطعي فهو الحكم الذي يصدر أثناء سير الخصومة ولا يفصل في نزاع ما ، ولكنه يتعلق بتنظيم إجراءات سير الخصومة – كتأجيل الدعوى ، أو ضم دعوى لآخرى – أو يتعلق بإجراء من إجراءات الإثبات لتهيئة الفصل في النزاع " كإنتخاب خبير " ، أو يتعلق بطلب وقتي ، كتعيين قيم إلى حين الفصل في النزاع القائم بشأن الملكية . (١)

ويترتب على كون الحكم بطلب وقف التنفيذ حكماً قطعياً ، أنه يجب أن يُفصل فيه بمواجهة الخصوم – أي بعد إنعقاد الخصومة بين طرفيها بالإعلان ، وفي جلسة علنية – وأن القاضي يفصل فيه بمقتضى سلطته القضائية لا الولائية ، وأنه يجوز الطعن فيه إستقلالاً أمام المحكمة الإدارية العليا حسب الأحوال ، شأنه في ذلك شأن سائر الأحكام النهائية . (٢)

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية:[[...الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وإن كان حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ، ويحوز حجية الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه وهو الوجه المستعجل للمنازعات ، ويجوز الطعن فيه إستقلالاً أمام المحكمة الإدارية العليا، فإنه في ذلك كشأن أي حكم قضائي إنتهائي، إلا أن ذلك كله لا ينفي عنه كونه حكماً وقتياً ، لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الشق الموضوعي من الدعوى... ]] . (٣)

---

(١) د. مفلح عواد القضاة ، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٢٨ .

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرافعات الإدارية وإجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧، ص ٢٨٧.

(٣) الطعنان ( ٢٥٨ و ٣٥٧ لسنة ٢١ ق – جلسة ١٩٨٣/٤/٥ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٤ آب ٢٠١٤ .

كما أنه يحوز حجية الشئ المقضي فيه [١] بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة إستقلالاً عن مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب ، فلا يجوز معاودة طرحه للفصل فيه مرة آخرى ، وتتقيد به المحكمة ، طالما لم تتغير الظروف التي كانت سائدة وقت إصداره ، فلا يجوز لها أن تعود إلى مناقشته وتغيير منطوقه أو منطوق المسائل الفرعية التي تناولها . [٢]

**الفرع الثاني: السند القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري :-**

لّما كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن قد إستقر كأصل عام لا يُعمل بخلافه إلا بنص تشريعي خاص ، مما يعني أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا يمكن أن يأخذ مكانه كإستثناء هام على هذا الأصل إلا بنص صريح يستند إليه ويرتكز . [٣]

والبحث عن السند القانوني لتطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، يدفعنا إلى الخوض في أعماق القانون الفرنسي بإعتباره مهد نشأة القانون الإداري .

---

(١) يُقصد بحجية الشئ المقضي به :( أن يكون للحكم حجية فيما بين الخصوم بالنسبة الى ذات الحق محلاً وسبباً ، بحيث لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد ، طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير ) ، والمقصود بإتحاد الخصوم والمحل والسبب كما توضحه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقرارها المرقم ( الطعن ٧٩ لسنة ٥ق – جلسة ١٩٦٥/٢/٢٨ ) :- [[...الخصوم هم الأطراف الحقيقية دون نظر إلى الأشخاص الماثلين في الدعوى ، ومحل الدعوى وموضوعها هو الحق الذي يطالب به المدعي أو المصلحة التي يسعى إلى تحقيقها بالإلتجاء إلى القضاء ، أما السبب فهو الأساس القانوني الذي يبنى عليه الحق أو هو ما يتولد منه الحق أو ينتج عنه- والأساس القانوني قد يكون عقداً أو إرادة منفردة أو فعلاً غير مشروع أو إثراء بلا سبب أو نصاً في القانون- ويتعين في هذا الصدد التمييز بين السبب والمحل ، فقد يتحد المحل في الدعوتين ويتعدد السبب ، وعلى ذلك لا يكون للحكم الصادر في الدعوى الأولى حجية الأمر المقضي في الدعوى الثانية ، كما قد يختل شرط إتحاد السبب على الرغم من إتحاد المحل في الدعويين...]] ... د. حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الإدارية ،عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٨، ص ٤٢٦و٤٢٧ .

(٢) د. عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٣٧٥ .

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٢٣ .

حيث أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا النظام منذ السنوات الأولى لنشأته– أي ما يقارب قرنين من الزمان– ثم تتابعت أحكامه وتكاثرت لترسم الخطوط الأساسية له ، من لحظة تقديم طلب الوقف، وحتى مرحلة الطعن في الحكم الصادر بهذا لطلب، سواء إيجاباً أم سلباً . [١]

وقد مرّ هذا النظام بمراحل تطور عدة ، حيث ظهرت فكرته بموجب المادة الثالثة من المرسوم الصادر في ٢٢ يوليو/ تموز ١٨٠٦م ، والتي بموجبها مُنح مجلس الدولة وحده سلطة الأمر بوقف التنفيذ دون مجالس المقاطعات ، ولم يتوقف الأمر على إنفراد المجلس بتلك السلطة ، بل أن المشرع جعلها مقصورة على أعلى الهيئات فيه " وهي الجمعية العمومية لقسم القضاء.

ونظراً لخلو النصوص المنظمة لإجراءات وقف التنفيذ من أية إشارة إلى شروط الحكم بإيقاف تنفيذ القرارات المطعون فيها ، فقد أُعطي للقاضي حرية كبيرة في توجيه وإعداد سياسته في هذا المجال [٢] ، لذا كان هذا المجلس في بداية عهده يقبل وقف تنفيذ القرارات الإدارية بسهولة ، وكان خلال الفترة الممتدة بين (١٧١٨ – ١٨٢٧م ) يصدر قرارات بالوقف كل سنة، ومع نهاية القرن التاسع عشر، ظهر نوع من الميل نحو التشدد في شروط الوقف ، حيث بقيت الأمور كما هي طيلة القرن العشرين . [٣]

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٨٣، ص ٣٢٥.

(٢) د. أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص٢٦ و ٢٧.

(٣) وفي ذلك يقول الفقيه (Tourdias) أن سياسة مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص وقف التنفيذ كانت خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر تتسم بالمرونة ، أما في النصف الثاني فكانت تتميز بتناقص أحكام وقف التنفيذ ، لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى غيتاوي عبد القادر ، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٢٣.

وفي عام ١٩٥٣، صدر مرسوم ٣٠ سبتمر/ أيلول ١٩٥٣ ، الذي حُددت بمقتضاه إختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر ، وحُول مجالس الأقاليم إلى محاكم إدارية ذات إختصاص عام لها صلاحية البت بطلب وقف التنفيذ بصورة إستثنائية ( بإستثناء ما يتعلق منها بالمحافظة على النظام العام بعناصره المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ) ، ثم –بمقتضى المادة الثالثة من مرسوم ٢٨ كانون الثاني١٩٦٩– أُعيدت صياغة نص المادة السالفة الذكر وأُقر للمحاكم الإدارية حق وقف تنفيذ القرارات الإدارية للحفاظ على السكينة أو الأمن العام .

وفي نهاية عام ١٩٨٧، أجرى المشرع الفرنسي إصلاحه القضائي الثاني ، الذي تم بمقتضاه إنشاء محاكم إدارية إستئنافية تختص بالفصل في الطعون الموجهة إلى أحكام المحاكم الإدارية ، من دون أن يرد فيه أي نص يتعلق بإجراءات وقف التنفيذ .

ثم أخيراً ، صدر مرسوم إختصاص المحاكم الإدارية الإستئنافية رقم ٢٤٥ في ١٧ آذار ١٩٩٢ ، بموجبه مارست المحاكم الإدارية نفس السلطة التي يملكها مجلس الدولة ، حيث بقي الوضع كما هو منذ ذلك التأريخ وحتى الآن دون تغيير . [١]

أما في مصر، فلم يمر نظام وقف التنفيذ بالمراحل التي مرَّ بها في فرنسا ، وذلك لحداثة مجلس الدولة المصري أولاً ، ولكون المشرع المصري قد أقر بعض الإجراءات الخاصة بهذا النظام في القانون الخاص بإنشاء مجلس الدولة المصري رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦.

---

(١) عبد الحليم ناصر السلامات ، المصدر السابق ، ص ٤٨٥ و ٤٨٦ ، و د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

حيث كان الإختصاص بالحكم بوقف التنفيذ ممنوح لرئيس مجلس الدولة ، وبقي الأمر كذلك بعد صدور القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، غير أن المشرع بدل من نهجه هذا في عام ١٩٥٢، عندما صدر القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ المعدل للقانون السالف الذكر، والذي نقل الإختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ إلى محكمة القضاء الإداري أو إحدى دوائرها ، ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥، الذي تم بمقتضاه إنشاء المحكمة الإدارية العليا وهيئة مفوضي الدولة ، وجعل – بمقتضى نص المادة (١٨) منه– الإختصاص بوقف التنفيذ للمحكمة المختصة بنظر الدعوى إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، حيث رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، بما فيها القانون الحالي رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢ ، هذا النص . (١)

وبالنسبة إلى العراق ، فإن المشرع فيه لم ينظم موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، وخلت نصوص قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ والتعديلات التي جرت عليه ، من أي نصٍ يعالجه ، لذا كانت محكمة القضاء الإداري ترجع في هذا الأمر إلى القواعد الواردة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المتعلقة بهذا الشأن، وقد دفع هذا الأمر بعض الفقهاء إلى القول بأن سبب ذلك يعود إلى أن المشرع العراقي قد إشترط وجوب التظلم الإداري أمام الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لجميع الأوامر والقرارات التي يرد الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري ، وبالتالي لا حاجة لوقف التنفيذ ، لأن شرط التظلم يغني عن ذلك . (٢)

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٨ و ١٩.

(٢) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية الصادرة عن كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، العدد (١) ، ١٩٩٠ ، ص ١٧٥ .

ويرى الباحث أن هذا الرأي رغم وجاهته ، لا يمكن التسليم بـه ، وذلك لأن التظلم أمام الجهات الإدارية لا يُلزم الإدارة بوقف تنفيذ القرار المتظلم منه ، إذ لا يوجد ما يمنع الإدارة من المضي والإستمرار في تنفيذ القرار المذكور رغم التظلم منه .

وعلى الرغم من صدور القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ – قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩– فإن الحال، فيما يتعلق بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، بقي كما هو عليه ، حيث خلت نصوص هذا القانون أيضاً من أي إشارة حول النظام المذكور ولم يتناوله المشرع بالتنظيم .

وكنا نأمل أن يتضمن التعديل الجديد نصاً قانونياً صريحاً يجيز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، إذا ما رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، إلا أن المشرع قد أغفل ذلك ، ولهذا ، يرى الباحث ، أنه بالإمكان إعمال نص المادة ( السابعة / حادي عشر ) [1] من قانون التعديل السالف الذكر ، والإستناد إلى الأحكام والقواعد الخاصة بالقضاء المستعجل ، والواردة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، بأعتبار أن في القضاء المستعجل أحكام من شأنها أن تسوغ فكرة الأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين تنظيم هذا الموضوع تشريعياً في قانون مجلس شورى الدولة أو أي قانون آخر يحل محله .

---

([1]) تنص المادة ( السابعة / حادي عشر ) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣على :–[[ تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ ، وقانون الرسوم العدلية رقم ( ١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ، ومحكمة القضاء الإداري ، ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون . ]] .

أما بالنسبة إلى الأردن ، فقد ُنصَّ على نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لأول مرة في المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ ، التي بّينت شروط وأحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، ثم ُنص عليه مجدداً في المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ، دون أي تعديل على إجراءاته وأحكامه ، وكذلك نصت عليه المادة (٦) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ، والتي كان محتواها مشابه إلى حدٍ ما لنص المادتين السالفتي الذكر ، بإستثناء ما ورد في الفقرة ( د) منها ، من أن إسقاط دعوى الإلغاء التي صدر فيها قرار من المحكمة الإدارية بقبول طلب وقف القرار المطعون فيه وعدم تجديدها ، يؤدي إلى أعتبار قرار الوقف ُملغى حكماً ، وهي نتيجة منطقية وتقرير لأمر بديهي .

## المطلب الثالث

## مسوغات تطبيق نظام وقف التنفيذ

لّما كانت الغاية من إقرار نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية هي حماية الأفراد من أضرار تنفيذ الإدارة المباشر لقراراتها وعلاج المساوئ الناجمة عن تطبيق قاعدة الأثر غير الواقف للدعاوى على إطلاقها، والتي من أبرزها تحول الحكم بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره ، في حالة ما إذا أسرعت الإدارة ونفذت القرار المطعون فيه على مسؤوليتها دون إنتظار حكم القضاء .

فإنه ومن هذا المنطلق يمكن القول أن نظام وقف التنفيذ ما هو إلا علاج لظاهرتين سلبيتين ، إحداهما من عمل الإدارة ، والأخرى من عمل القضاء ، وكلاهما يلحق أضراراً كبيرة بمصالح الأفراد ويهدر حقوقهم المشروعة [1] ... وفي أدناه تفصيلٌ لذلك :

**الفرع الأول : تعسف الإدارة ومخالفتها مبدأ المشروعية :-**

يتعين على الإدارة ، وهي تمارس صلاحياتها وإختصاصاتها ، أن تلتزم بمبدأ المشروعية ، كونه يُعد الضمانة الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة .

---

(1) أوفارت بوعلام ، المصدر السابق ، ص ٢٢.

إلا أننا نجد أن الإدارة قد تتعسف عند إستخدامها لهذه الصلاحيات ، وتخالف المبدأ المذكور ، إما صراحةً وتعمداً ، وإما إهمالا وتكاسلاً ، حيث يكون هنا لنظام وقف التنفيذ أهمية كبرى في مثل هذه الحالات كونه يُعد الوسيلة المثلى التي تكبح جماح الإدارة ، ومن ثم تفادي النتائج الضارة الناتجة عن مخالفتها للقانون إذا ما قُضي ببطلان القرار الإداري المطعون فيه . (١)

وتظهر فاعلية هذا النظام من خلال الوسائل الأخرى التي أقرها القضاء لمعالجة مضار إستعمال الإدارة لإمتيازاتها بخصوص تنفيذ القرارات الإدارية ، حيث شيّد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتأريخ ١٩٠٢/٢/٢٧ ، في قضية (Zimermann) مبدأ هاماً لصالح المتقاضين – إستمده من الطابع غير الإعتيادي لإمتياز الإدارة في تنفيذ قراراتها مباشرةً وعدم توقيف تنفيذها لمجرد الطعن بها بالإلغاء – مقتضاه أن تنفيذ الإدارة لقراراتها ، إنما يكون على مسؤوليتها ، وعليها تحمل أخطاء التنفيذ عن طريق تعويض الأفراد عن أضرارها ، إذا ما تم الطعن في هذه القرارات بالإلغاء ، وقامت الإدارة رغم تلك بتنفيذها بتعجل غير مبرر.

حيث يبرز نظام وقف التنفيذ هنا بإعتباره الوسيلة الأكثر فاعليةً وأهميةً في هذا المجال ، خاصةً إذا ما كان من نتائج التنفيذ ما لا يمكن إصلاحه بأي مبلغ من المال – كالآثار التأريخية – وما يتسم به القضاء من تشدد في موضوع منح التعويض المالي ، وقصور هذا التعويض في معظم الأحيان عن علاج الأضرار المستمرة ، أو إزالتها بالكامل . (٢)

---

(١) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص٢٢ و٢٣ .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٤٥ .

**الفرع الثاني : بطء الفصل في دعاوى الإلغاء :-**

إن البطء في الفصل بدعوى الإلغاء يُعد من أهم الظواهر السلبية في عمل القضاء الإداري - حيث يقدر الفقيه ( Gleizel ) متوسط الفقرة الزمنية التي تمضي بين إيداع الدعوى والفصل فيها بين سنتين أو ثلاثة تقريباً [١]- وهذا يؤدي إلى نتائج سلبية [٢] ، يتمثل أهمها فيما يلي :-

أولاً :حدوث إختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها ، نظراً لبقاء المراكز القانونية للأفراد مزعزعة لمدة طويلة ، بينما تتمتع الإدارة في الوقت ذاته بإمتياز التنفيذ المباشر لقراراتها .

ثانياً: إن بطء الفصل في الدعوى قد ينجم عنه تمام تنفيذ القرار الإداري وإستنفاذه لكل آثاره ، حيث يكون عندها حكم الإلغاء غير مجدٍ في شئ- لا في إصلاح الضرر، ولا في ردع المخالفين للقانون- فالمتضرر من تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة لن يستفيد من حكم الإلغاء هذا ، والذي لن يكون له سوى أثر رمزي ليس إلا ، وقيمة معنوية لا أكثر . [٣]

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٤٨ .

(٢) أثبت التطبيق العملي لنظام وقف التنفيذ أنه في العادة يستغرق وقتاً طويلاً في الحسم - رغم أن الأصل فيه هو إتسامه بالصفة المستعجلة- ويمكن إستجلاء ذلك من خلال إستقراء عدد من الأحكام القضائية الصادرة بهذا الخصوص، فعلى سبيل المثال: في حكم للمحكمة الإدارية العليا صادر بالرقم (١١٨٦٩ لسنة٤٨ق- جلسة ٢٠٠٩/١٢/٢٦ )، لوحظ من حيثيات الدعوى أن المدعين قد قاموا بتأريخ ٢٠٠١/٦/٢٠ برفع الدعوى المرقمة (٣٤٣٧ لسنة ٨ق) أمام محكمة القضاء الإداري في طنطا ، للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار النائب العام بمنعهم من السفر خارج البلاد، وبعد جلسات عديدة أصدرت هذه المحكمة قرارها في ٢٠٠٦/٦/٢ ( أي بعد مرور ٥ سنوات) وقف تنفيذ القرار المذكور ، وقد أيّدت المحكمة الإدارية العليا هذا القرار بتأريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٦ ( أي بعد مرور ٣ سنوات) ، ومدة التقاضي هنا بلا شك طويلة ... كذلك يُنظر بهذا الصدد إلى قرارات المحكمة المذكورة المرقمة (٧٣٧٣ لسنة ٤٦ق- جلسة ٢٠٠٧/٤/١٤) و(٢٥٧٢٥ لسنة ٥١ق- ٢٠٠١/١١/٢١)، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٥ آب ٢٠١٤ .

(٣) أوفارت بوعلام ، المصدر السابق، ص ٢٢ .

وبهذا سيفقد القضاء فاعليته في تطبيق القانون ويعجز عن أداء مهمته ، بل قد يصل الأمر إلى حد إنكار العدالة [١]، وستزداد مخالفات الإدارة للقانون بغير رادعٍ فعال ، إذ سيلجأ بعض الإداريين إلى إصدار قرارات غير مشروعة ، عارفين أن قراراتهم هذه سوف يُستكمل تنفيذها قبل أن تُلغى ، حيث تظهر من هذه الناحية فائدة وأهمية نظام وقف التنفيذ ، فهو بهذه المثابة يُعد ضامناً لحقوق ومصالح أصحاب الشأن، وأيضاً لعمل القاضي، إذ سيبدو كإجراء وقائي حاجز لمصدر الضرر في مهده ، فلا يجد أياً من المخاطبين بالقرار أو القاضي نفسه أمام أمرٍ واقعٍ تفرضه الإدارة بغير إمكانية الرجوع عنه . [٢]

**الفرع الثالث : وجود مصلحة تبرر وقف التنفيذ :-**

القاعدة العامة أن المصلحة هي شرط لقبول أي دعوى ، وأنه حيث لا مصلحة فلا دعوى (pas d 'interet pas d 'action)، وتسري هذه القاعدة على أي دعوى قضائية ، سواء ماكان منها في المجال الإداري ، أو مجال القضاء المدني، ومفاد هذه القاعدة ، أنه يشترط أن يكون لرافع الدعوى منفعة يمكن أن تتحقق في حال إجابته إلى طلباته ، فإن لم تكن له مثل هذه المنفعة ، فإن دعواه تكون غير مقبولة . [٣]

---

(١) يُقصد بإنكار العدالة :( رفض القاضي صراحةً أو ضمناً الفصل في الدعوى ، أو تأخيره الفصل فيها رغم صلاحيتها للفصل ، أو رفضه أو تأخيره البت في إصدار الأمر المطلوب على عريضة) ... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى حيدر حسن شطاوي ، حياد القاضي الإداري في الدعاوى التي ينظرها ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد الرابع ، العدد الأول، ٢٠١١ ، ص ٣١٠ .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٥١ .

(٣) د. محمد الشافعي أبو رأس ، القضاء الإداري ، مكتبة النصر ، الزقازيق ، مصر ، ١٩٨١، ص ٢٤ .

وتتمثل المصلحة المبررة لوقف التنفيذ، والتي ينظر إليها القاضي عند البت في طلب وقف التنفيذ بالمصلحة الشخصية لصاحب الطلب[١] ، حيث تذهب بعض الآراء إلى أن المصلحة في قضاء وقف التنفيذ تلعب دورها كشرط لقبول طلب الوقف ، وكشرط لكسب الدعوى في آن واحد، ذلك أن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، منوط بتوافر ركني الإستعجال ( وهو أن تكون نتائج القرار يتعذر تداركها ) ، والجدية ( وهو أن يكون إدعاء طالب الوقف في الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية تحمل على ترجيح الإلغاء ) ، وأن الأسباب الجدية ليست سوى المصلحة المحتملة [٢] ، وهذا هو ركن الجدية . [٣]

---

(١) يُقصد بالمصلحة الشخصية : وجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه وبين المدعي ، من شأنها أن تجعله في وضع قانوني يخوله صفة الطعن بالقرار الذي يتعلق موضوعه بهذا الوضع ، وتنتج الصفة المذكورة للمصلحة من الصلة الشخصية للمدعي بهذا القرار ، ومن الضرر الشخصي الذي يسببه له ... د. سليم سلامة حتاملة ، شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، الصادرة عن جامعة الأنبار ، العراق ، المجلد الأول ، العدد الثامن ، ٢٠١٣ ، ص ١١٧ و ١١٨ .

(٢) يُقصد بالمصلحة المحتملة : تلك المصلحة التي ليس من المؤكد مقدماً بأن إلغاء القرار المطعون فيه سيجعل الطاعن ينال منفعة عاجلة ، أو كان من شأن هذا الإلغاء أن يمنعه من إحتمال ضرر مادي أو أدبي ، أو يهيئ له فرصة مغنم ... د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ( قضاء الإلغاء ) ، ط٧ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤٤٧.

(٣) في قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية ( الطعن ٥٠٠ لسنة ١٩ق – جلسة ١٩٧٨/٥/٦ ) ، قضت المحكمة بوقف تنفيذ قرار وزير التموين الخاص بالإستيلاء على المطبعة العائدة للمدعين بجميع محتوياتها من أجهزة والآت ، لكون قرار الإستيلاء لم يهدف إلى تحقيق تموين البلاد والعدالة في التوزيع ، وانما قُصد منه غاية آخرى ، وهي معاقبة المدعين لـ ما نُسب إليهما من طبع وتصنيع وحيازة الأكياس المعدة لتعبئة الشاي دون ترخيص من وزارة التموين ، وحيث أن الغاية الأخيرة لم يستهدفها المرسوم رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ ، لذا يكون هذا القرار – بحسب الظاهر – قد صدر بالمخالفة للقانون ، ويكون طلب وقف تنفيذه ، قد توافر فيه ركن الجدية ...ومن الواضح أن المحكمة الإدارية العليا هنا تقصد إلى القول أن مصلحة الطاعن الإحتمالية في إلغاء القرار المطعون فيه مميزة لـ ما شاب القرار من عيب مخالفة القانون بإستهدافه معاقبة المدعين ، مع أن هذه الغاية لم ينص عليها المرسوم سالف الذكر ، ومن ثم فأنها تؤدي إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ... محمد عبد السلام مخلص ، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس المصرية ، ١٩٨١ ، ص ١٤٠ و ١٤١ .

وإذا كـان الأصـل أن المصـلحة الشخصية لصاحب الطلـب هـي التـي تكـون محـل إعتبـار عنـد تقريـر وقـف التنفيـذ ، كـون هـذا النظـام– وحسب مـا يـرى مفـوض الدولـة لـوران Laurent – إنمـا أُسـس لحمايـة المصالح الفردية للمتقاضين، وليس الإهتمام بمصالح السلطة العامة [1]، إلا أن هناك جانباً من الفقه الإداري يشترط آلا يكون لوقف التنفيذ تأثير سلبي على المصلحة العامة ، فالمصلحة الخاصة وإن كانت في حاجة للحماية من الأضرار التي يخلفها تنفيذ القرار الإداري، إلا أن المصلحة العامة تكون أولى بالرعاية ، حينما يكون من شأن إيقاف تنفيذ القرار المطعون بإلغائه إهدارها كليةً ، وبالتالي ، لو كان من شأن القرار القضائي بقبـول وقـف التنفيـذ أن يلحـق أضـراراً بالغـةً بالمصـلحة العامـة بالمقارنـة بمـا قـد يلحـق صـاحب الطلـب مـن أضـرار، فـإن القاضـي لا يقضـي بـه [2]، ويرتكـز أصـحاب هـذا الإتجـاه فـي رأيهـم علـى مبـدأ علـو المصـلحة العامـة علـى المصـلحة الخاصـة ، وأن المصـلحة العامـة المتمثلـة فـي حمايـة مبـدأ المشروعية تجـب مـا عـداها وتحتويه . [3]

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبدالله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص١٥ .

(٢) وتأكيداً لذلك، ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى رفض طلب وقف تنفيذ قرار إداري بتحديد إقامة أحد الأفراد– رغم مافي هذا القرار من مساس بالحريات الشخصية المحمية دستورياً – وذلك لما إستبان للمحكمة أن المصلحة العامة تتأذى من وقف تنفيذ هذا القرار والذي أُتخذ لمواجهة إعتبارات طائفية وآخرى متصلة بالأمن العام ، بعد أن لاحت في الأفق سحب الفتنة بين المسيحيين والمسلمين، حيث إنتهت المحكمة إلى أن وقف التنفيذ قد يتعذر تدارك ما يترتب من نتائج ضارة ، ولهذا يجب رفضه ، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٨، ص١٢٨.

(٣) تعرّض هذا الإتجاه لإنتقادات شديدة ، حيث رُفض من أغلب الفقهاء والمعلقين – وعلى الأخص Dayras و Laurent – لعدة أسباب منها أنـه سيترتب عليه عدم المساواة الفادحة بين الأفراد و الإدارة ، حيث سيظل الفرد دائماً في مركز أدنى منها ، لأن المفروض في تصرفات الإدارة أنها تقوم علىحقيق المصلحة العامة ، وبالتالي يـُفترض دائماً رجحانها على مصلحة طالب وقف التنفيذ بإعتبارها مصلحة خاصة إضافةً إلى إغفال أن نظام الوقف ما شُرع إلا لحماية مصالح خاصة ، وإن ربط إمكانية القضاء بوقف التنفيذ بوجوب عدم مساس تنفيذ القرار بمصلحة عامة ، سوف يؤدي بالتالي إلى الإضرار بمصالح الأفراد العاديين،والأشخاص الخاصة عموماً ، خاصةً مع ما يكفله القانون للأشخاص العامة من وضع متميز... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص( ٥٧٦ – ٥٨٠) .

## المبحث الثاني

## نطاق تطبيق نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

من المسلّم به أن المحكمة لا تفحص طلب وقف التنفيذ إلا بعد أن تكون قد بحثت أولاً إختصاصها بنظر الطلب الأصلي – وهو إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية – وكذلك شروط قبول الدعوى ، وبذلك فمن المحقق أن طلب وقف التنفيذ لن يكون محلاً للبحث أمام المحكمة ما لم تكن الدعوى بطلبيها –إلغاء القرار الإداري مع وقف تنفيذه مؤقتاً – من إختصاص المحكمة ، ومقبولة شكلاً ، وإلا رفضت المحكمة الطلبين معاً . [1]

وعلى الرغم من أن القاعدة العامة هي أن القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء هي التي يجوز طلب الحكم بوقف تنفيذها – أي أن كل عمل قانوني نهائي صادر بإرادة منفردة عن سلطة إدارية وطنية ، ويكون من شأنه ترتيب آثار قانونية ، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه ، يصلح أن يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ – إلا أننا نجد أن العديد من التشريعات قد أخرجت من نطاق تطيق نظام وقف التنفيذ بعض أنواع القرارات الإدارية ، كما أثارت أنواع أخرى جدلاً فقهياً حول مدى جواز قبول وقف تنفيذها... وسوف نحاول في هذا المبحث التطرق إلى الموضوع المذكور بشيء من التفصيل، وعلى النحو الآتي :-

---

(1) د. سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري ، الكتاب الأول " دعاوى الإلغاء " ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ص ، ٣٨٦ .

## المطلب الأول

## القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها

إستقر القضاء الإداري على أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرعٌ منها ، وأنه إذا قُدم طلبٌ بوقف تنفيذ قرار إداري معين ، فلا بد أن يكون هذا القرار متعلق بدعوى إلغاء مرفوعة من قبل صاحب الشأن ، والذي يطالب في الوقت نفسه بوقف تنفيذه ، وهذا الأمر يوصلنا الى نتيجة مفادها أنه لا بد أن يكون القرار محل طلب وقف التنفيذ قابلاً للطعن فيه بالإلغاء ، وأن تتوافر فيه الخصائص التي تجعله صالحاً ليكون محلاً للدعوى المذكورة ، أي أن يكون قراراً إدارياً كامل التكوين ، تتوافر فيه جميع الأركان والمقومات المقررة قانوناً ، نافذاً منذ تأريخ تقديم طلب الوقف ، قابلاً للتنفيذ المباشر... وهذا ما سنتناوله تفصيلاً :

**الفرع الأول: قابلية القرار الإداري للتنفيذ :**

لكي يمكن الإستجابة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء ، لابد أن يصادف هذا الطلب محله ، بأن يكون القرار قابلاً للتنفيذ . [1]

---

(1) ويقصد بالقرار الإداري التنفيذي :تصرف منفرد ، تُفصح فيه الإدارة عن إرادتها بواسطة موظف مختص ، بقصد إحداث آثار قانونية ، ودون توقف على رضا شخص آخر – طبيعي أو معنوي– ويكون من شأنه أن يرتب حقاً أو يفرض عليه إلتزاماً ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى بحث المحامي عبد الهادي عباس ( القرار الإداري التنفيذي) ، المنشور في مجلة الرائد العربي ، دمشق ، العدد (٦٨) ، ٢٠٠٠، ص ٥٧ و ٥٨ .

ويكون القرار قابلاً للتنفيذ إذا كان من شأنه توليد آثار يهدف صاحب الطلب توقيها ، وهذا الأمر يتفق مع العلة من طلب وقف التنفيذ –وهي مواجهة الآثار الضارة للتنفيذ والتي يتعذر تداركها إذا ما قُضي بإلغاء القرار الإداري محل دعوى الإلغاء – حيث أن القرار غير النافذ لن يولد منطقياً آثار ضارة تستدعي طلب وقف تنفيذه . [1] و لإنتهاء قابلية القرار للتنفيذ صورٌ عدة ، أبرزها :-

**أولاً : سحب القرار الإداري أو إلغائه إدارياً** : قد تنتهي دعوى الإلغاء ويسقط حق رافعها في متابعة نظرها، لسببٍ ناتجٍ عن إنهاء القرار الإداري بإرادة وتدخل الجهة التي أصدرته من خلال عمل تقوم به الإدارة يؤدي الى إنهاء القرار، سواء بالنسبة للمستقبل فقط ( أي الإلغاء، والذي يُقصد به قيام السلطة الإدارية المختصة بتجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط ،مع بقاء ما خلّف من آثار في الماضي)، أو بالنسبة للماضي والمستقبل( أي السحب والذي يتحقق بقيام السلطة الإدارية بإعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل ، أي بأثر رجعي من تأريخ صدوره ويعتبر كأن لم يكن ) [2]، أو عن طريق صدور قرار جديد ( يُعرف بالقرار المضاد،يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي أنشأ حقوقاً أو مزايا لمصلحة فرد من الإفراد ، وفقاً للشروط أو الإجراءات التي نص عليها القانون ) . [3]

---

(1) د. فائزة جروني ، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١١، ص ٢٥.

(2) عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٦٥، ص ٣٦.

(3) صالح بن سليمان العبري، القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة اليرموك ، الأردن ، ٢٠١٣ ، ص ١٨ .

ويترتب على سحب القرار[١] أو إلغائه [٢] إنقضاء القرار المذكور، وفقدانه لخاصيته التنفيذية ، ومن ثم صيرورته غير ذي موضوع ، وإنقضاء الخصومة ضده ، كما أن لجوء الإدارة إلى إنتهاج طريق القرار الإداري المضاد سوف يؤدي إلى فقدان القرار الملغى لطبيعته التنفيذية ، ولا يصبح محلاً للطعن القضائي بالإلغاء ، أو طلب وقف تنفيذه ، مادام القرار المعني تم تغييره بقرار آخر . [٣]

من تطبيقات ذلك ، قرار حديث للمحكمة الإتحادية العليا في العراق ، أيدت فيه قرار محكمة القضاء الإداري الصادر بالرقم ( ١٠٨/ ق/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٨/١٩ ) ، القاضي برد الدعوى التي أقامها المدعي للمطالبة بإلغاء ووقف تنفيذ قرار وزير الدفاع إضافةً إلى وظيفته ، الخاص بإحالته على التقاعد وتصفية حقوقه التقاعدية ، وذلك لكون الدعوى قد أصبحت غير ذات جدوى بعد أن صدر قرار جديد من وزارة الدفاع بتأجيل تنفيذ الأمر السابق المطعون فيه ، وإعادة المدعي إلى الخدمة وبنفس رتبته العسكرية التي كان عليها . [٤]

---

(١) من تطبيقات ذلك: ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بشأن طلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار بالإستيلاء على قطعة أرض تم سحبه :[[ ...الثابت أن بنك ناصر الإجتماعي قد قام بسحب قرار الإستيلاء ، بأن أفرج عن قطعة الأرض المتنازع عليها ، فيكون قد أفرغ المنازعة من مضمونها، وأصبحت الخصومة غير ذات موضوع ...]] ، الطعن (٨٨٥ لسنة ٢٦ق – جلسة ١٩٨٢/١١/٦)، منشور على موقع المحامي عاطف سالم www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٥ آب ٢٠١٤ .

(٢) ومن تطبيقات ذلك ، قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى التي تتلخص وقائعها بقيام محافظ أسوان بالإستيلاء على قطعة أرض مملوكة لأحد الأشخاص ، لإقامة محطة محولات عليها ، حيث تقدمت المدعية بطلب وقف تنفيذ هذا القرار وإلغائه ، وقد قضت المحكمة بأنتهاء الخصومة في هذه الدعوى بالنسبة لطلبي وقف التنفيذ والإلغاء ، بعدما تبين لها أن جهة الإدارة قد إستجابت لطلب المدعية ، وألغت القرار المطعون فيه ، بعد رفعها للدعوى، ( القضية ١٥٩٩ لسنة ٣٠ق – جلسة ١٩٨٥/١١/٧) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٥ آب ٢٠١٤ .

(٣)غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ٧٢ .

(٤) القرار المرقم ( ١١٧/ إتحادية/تمييز/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/١٠/١٣ ) ، منشور على موقع وزارة العدل العراقية الإلكتروني www.moj.gov.iq ، تأريخ المشاهدة ٢٦ آب ٢٠١٤ .

**<u>ثانياً</u>: إنقضاء أجل القرار الإداري:** في الكثير من الحالات تقوم الإدارة بإصدار قرارات محددة السريان من حيث الزمان ، حيث تصبح هذه القرارات، بإنتفاء الزمن المحدد لها، غير موجودة من الناحية القانونية ، وغير تنفيذية ، وبالتالي لايمكن الطعن فيها بالإلغاء ، أو طلب وقف تنفيذها ، لإنعدام الموضوع أصلاً . (١)

وتتجسد هذه الوضعية خاصةً في حالة منح التراخيص ، حيث تعمد الإدارة عادةً إلى تحديد سريانها ، حتى لا تُستغل من طرف الأفراد سلبياً ، وأن لا تبقى مفتوحة ، مما يجبر أصحاب الرخص على إستعمالها في الوقت المحدد وإلا فقدت محتواها ، لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأن سقوط قرار الترخيص بالبناء لفوات المدة المقررة لسريانه دون بدء أعمال البناء ، يجعل طلب وقف تنفيذه غير ذي موضوع . (٢)

وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها برد الطلب الخاص بوقف تنفيذ قرار مساعد محافظ القاهرة ، بإلغاء التراخيص الممنوحة للمدعى عليهم ، لإقامة كشك خشبي على طريق الكورنيش أمام المستشفى العسكري في المعادي ، وذلك لأن طلب وقف التنفيذ قد أضحى غير ذي موضوع ، بعد إنقضاء المدة المحددة لسريان الترخيص . (٣)

---

(١) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ٧٤ .

(٢) قرار مجلس الدولة الصادر بتأريخ ٢٢ مارس/آذار ١٩٥٨، أورده د. محمد فؤاد عبد الباسط، المصدر السابق، ص١٧٢.

(٣) الطعن ( ٢٩٢٣ لسنة ٢٩ قضائية عليا – جلسة ١٩٨٦/١٠/٢٥ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٧ آب ٢٠١٤ .

**ثالثاً : سقوط القرار الإداري** : إذا صدر قرار إداري بالإستناد الى قانون ما ، ثم أُلغي هذا القانون إثر تعديل تشريعي ، فإن القرار المستند إليه في صدوره يسقط لإنعدام أساسه القانوني ، وبالتالي ، إذا طُعن في هذا القرار بالإلغاء ،وطُلب في صحيفة دعواه إيقاف تنفيذه ، وسقط القرار قبل الفصل في الدعوى ، فإن غاية طالب وقف التنفيذ تكون قد تحققت بأكثر مما طلب ، الأمر الذي يُفقده المصلحة بالإستمرار في طلبه (١) .

فالمشرع قد يتدخل ليعدل بعض القوانين ، بعدما تكون الإدارة قد أصدرت قرارات تنفيذية للقانون المُعَدل ، والتي كانت محلاً لطعن الأفراد بوقف التنفيذ ، وهذا التعديل مصدره المشرع وليس الإدارة أو القضاء ، من شأنه أن يُفقد القرار لموضوعه وينهي آثاره(٢) ، والقانون هنا يكون قد حقق الغاية التي يريدها طالب الوقف ، بل أكثر من ذلك ، ما دام القرار قد ولى وانتهى إلى الأبد ، لذلك فإن الطعن في هذا القرار أصبح غير ذي فائدة ، والقاضي سيجد أمامه قرار فارغ المحتوى . (٣)



---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص٦٨ .

(٢) من تطبيقات ذلك قرار للمحكمة الإدارية العليا المصرية صادر في الدعوى المقامة من قبل أحد المواطنين للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الثقافة الخاص بتثبيت أسعار تذاكر مشاهدة الأفلام السينمائية ، حيث صدر أثناء نظر طلب وقف التنفيذ وقبل الفصل ، القانون رقم ( ٥ لسنة ١٩٨٠) والذي نص في المادة الثالثة منه على تثبيت قيمة تذكرة العرض السينمائي وفقاً لما كانت عليه في أول يوليو/تموز ١٩٧٩( أي إنهاء آثار القرار الإداري محل الطعن وإسقاط العمل به من تأريخ نفاذ هذا القانون ) ، وبالتالي أضحى طلب وقف التنفيذ مفرغاً من مضمونه ومفتقداً لأساس شرعية تقريره – وهي مواجهة نتائج تنفذ القرار التي يتعذر تداركها إذا ما قُضي بإلغاء القرار ، والتي تفترض بداءةً أن يظل القرار قائماً ونافذاً حتى يقضى بطلب وقف تنفيذه ، وهو ما لم يتحقق في الحالة الماثلة – ومن ثم يكون طلب وقف التنفيذ على غير أساس ، مما يتعين معه القضاء برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه... ( الطعن ٢٤٤ لسنة ٢٧ق– جلسة ١٩٨٢/١٢/١٨) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٨ آب ٢٠١٤ .

(٣) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ٧٧ .

**رابعاً: تمام تنفيذ القرار الإداري:** يقتضي طلب وقف التنفيذ أن لايكون هذا القرار قد نُفذ بالفعل، إذ أن تنفيذ القرار يجعل من وقف التنفيذ عديم الفائدة والجدوى، حتى لو كانت الإدارة قد تعمدت القيام بهذا التنفيذ لمنع القضاء الإداري من وقف تنفيذه ، والمجال الوحيد الذي يمكن إعماله في هذه الحالة هو قضاء التعويض، اذ يُعد تسرع الإدارة في تنفيذ القرار المطعون فيه دليلاً على سوء نيتها، كونها بهذا التنفيذ تضع القضاء أمام أمرٍ واقعٍ يستحيل عليه منعه[1]، فتمام التنفيذ يترتب عليه إستنفاذ القرار لإغراضه التي لأجلها صدر، وإنتاجه لكافة آثاره ،حيث لم تُعد له آثار مستقبلية من شأنها إحداث نتائج متعذرة التدارك- كما يوجب شرط الإستعجال في طلب الوقف- ولا يكون هناك محل يرد عليه طلب وقف التنفيذ، حيث أنه تم بالفعل ، ولم يعد للحكم به جدوى من الناحية العملية ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا:[[...ومن حيث أن البادي من ظاهر الأوراق أنه بناءاً على كتاب مديرية الشؤون الإجتماعية بالقاهرة المعنون إلى أنس نجيب سايروس ، قام المذكور بالدعوة إلى عقد جمعية عمومية غير عادية، وأنه بتأريخ ...تم إنعقاد الجمعية، وأُعتمدت لائحة النظام الأساسي لجمعية الشبان المسيحية،وأن الأوراق قد خلت مما يفيد أن ثمة إجراءات لم تُتخذ بعد لإستكمال العمل المفوض فيه، ومن ثم فإن قرار التفويض يكون قد تم تنفيذه كاملاً، وليس ثمة جدوى لوقف التنفيذ بعد أن فقد محله ، بحسبان أن وقف التنفيذ لا يرد على قرار نُفذ في الواقع وإستنفذ أغراضه، وبالتالي يتعين رفض طلب وقف تنفيذه، لتخلف أحد ركنيه -وهو ركن الإستعجال- وقت الفصل في الطلب...]].[2]

---

([1]) د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج٢ ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠٤ ،ص ٥٢٤ و ٥٢٥ .

([2]) الطعنان( ٧٣٥٦ و ٨٩١٣ لسنة ٤٩ ق- جلسة ٢٠٠٥/٥/٧ ) ، منشور على موقع المكتبة العربية لحقوق الانسان والقضايا الحقوقية الإلكتروني old.qadaya.net ، تأريخ المشاهدة ٢٩ آب ٢٠١٤.

وقد إعترض جانبٌ من الفقه على المبدأ القائل بأن قيام الادارة بتنفيذ القرار الإداري يحول دون قبول وقف تنفيذه، حيث يرى بعض الفقهاء في هذا الصدد:( إن تنفيذ القرار بواسطة الإدارة لا يمنع من النظر في طلب وقف تنفيذه وإجابة الطاعن فيما طلب، ولا يكون الأمر عكس ذلك، إلا في حالة عدم توافر الإستعجال والجدية –كأن ترى المحكمة أن هذا القرار لم يخالف مبدأ المشروعية – وأساسُ ذلك يرجع إلى أن القاعدة في هذا الشأن أن الإنسان يجب أن لا يستفيد من فعله الشائن أو المخالف للقانون، وتطبيق هذه القاعدة يؤدي إلى القول بوجوب الفصل في طلب وقف التنفيذ، حيث لا بأس من أن تأمر المحكمة بوقف التنفيذ فعلاً ،على الرغم من أن قرارها في هذا الشأن سيكون نظرياً فقط ). [1]

ويدعم فقهاء آخرونهذا الإتجاه لِ ما ينطوي عليه من إحترام للحقوق والحريات الفردية ، خاصةً وأنه لا يقدح في ذلك ما يبديه بعض الفقه من عدم جدوى الحكم القضائي الذي يصدر حينئذ، إذ في بعض الأحيان من الممكن تنفيذ الحكم القضائي حتى بعد تنفيذ القرار الإداري [2] ، كما يرى آخرون أن إيقاف تنفيذ القرار الإداريرغم تنفيذ الإدارة لهُ هو التطبيق القانوني الصحيح من وجهة نظر القضاء ، بصرف النظر عن شطط الإدارة ، وذلك حتى لا تضع الإدارة المحكمة أمام الأمر الواقع وتصادر على المطلوب ،خاصةً مع إحتمالية قيام الإدارة بسحب القرار ، فتُعيد الحال إلى ما كانت عليه ، الأمر الذي يريح المحكمة عند نظر الموضوع ، بإنهاء الخصومة في الدعوى . [3]

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ( قضاء الإلغاء ) ، الطبعة العاشرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٧٥.

(2) د. حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ١٩٧ .

(3) لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتور عبد الحكيم فودة ، المصدر السابق ، ص ٣٦٧ .

**<u>خامساً</u> : زوال محل تنفيذ القرار** : إن زوال محل القرار الإداري يجعله فاقداً لموضوعه ، غير قابل للطعن فيه بالإلغاء ، وبالنتيجة وقف تنفيذه ، فإذا إفتقد القرار الإداري لمحل تنفيذه ، فسوف لن ينفذ بالطبع ، الأمر الذي يعدمه لإثره المراد توقيه ، مما يؤدي إلى رفض طلب وقف تنفيذ هذا القرار، حيث لم يعد ذي موضوع ، ولإنعدام مصلحة طالبه . [١]

وهذا ما قضت به المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها الذي جاء فيه: [[...ومن حيث أن الثابت بالأوراق أنه سبق أن صدر قرار من رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب ، وهو المجلس الذي كان يستهدف الطاعن من طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه التقدم بطلب ترشيح لعضويته ، ولصدور القانون رقم(٢٠) لسنة ١٩٩٠ بإلغاء المادة (٥) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ ، التي قننت وفرضت الأخذ بنظام الإنتخاب بالقائمة الحزبية وأدت إلى صدور القرار المطعون فيه ، متضمناً حرمان المستقلين عن الإحزاب من حق الترشح لعضويةمجلس الشعب ، مما مفاده ُ زوال القرار المطعون فيه حتماً بزوال ما يترتب عليه من مراكز وأوضاع قانونية تتعلق بالإنتخاب بالقائمة الحزبية ، وذلك بعد أن تقرر تشريعياً العودة إلى نظام الإنتخاب الفردي الذي أزال ما إنبنى عليه طعن المدعي من عدم فتح الباب على مصراعيه لسائر المصريين الحائزين للشروط القانونية ، ممَن ينتمون إلى الأحزاب أو يستقلون عنها، من الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، ومن ثم تغدو المنازعة الماثلة في حقيقة الواقع ، وفي صحيح حكم القانون ، غير ذات موضوع ، ويتعين لذلك الحكم بردها...]] . [٢]

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص٦٩ .

(٢) الطعن (١٥٩٨ لسنة ٣٠ ق- جلسة ١٩٩١/٧/٢٧) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٩ آب ٢٠١٤ .

وكـذلك قـضت المحكمـة المـذكورة فـي حكـم آخـر لهـا بـصدد قـرار منـع مـن الـسفر بـالآتي :[[...إن تمكـن المـدعي مـن الهـرب خلـسة إلـى خـارج الـبلاد، يجعـل طلـب وقـف تنفيـذ القـرار المطعـون فيـه والحالـة هـذه يكـون قـد إفتقـد أحـد ركنيـه اللـذين يجـب أن يقـوم عليهما،مما يتعـين معـه رفـضه دون مـا حاجـة إلـى إسـتظهار جديـة أو عـدم جديـة الأسـباب التـي تـستند إليهـا الـدعوى، وبطبيعـة الحـال دون مـساسٍ بطلـب الإلغـاء ذاتـه، الـذي يبقـى سـليماً حتـى يُفـصل فيـه موضـوعاً ، وإذ ذهـب الحكـم المطعـون فيـه غيـر هـذا المـذهب، فإنـه يكـون مخالفـاً للقـانون، ويتعـين الحكـم بإلغائـه ورفـض طلـب المدعي بوقف تنفيذ القرار...]]. [1]

**<u>سادساً</u> : صدور حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري:**

الأصل أن إجراء وقف تقيذ القرار الإداري جاء كعلاج لِما قد ينتج من ضرر بسبب فكرة القرار التنفيذي ومبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ، خلال الفترة الممتدة بين طلب الإلغاء والفصل فيه ، وأن طلب وقف التنفيذ مرتبط كل الإرتباط بتقديم طلب الإلغاء وجوداً وعدماً ، وبالتالي، إذا تم الفصل في الدعوى وصدر حكم قضائي بالطلب الأصلي ( طلب الإلغاء) قاضٍ بعدم مشروعية القرار ، وبالنتيجة الإعلان عن نهايته ، فإن ذلك يؤدي بطلب الوقف إلى فقدان موضوعه ، ومن ثم عدم إمكانية النظر فيه . [2]

---

([1])الطعن(١٢٣٥ لسنة ١٨ق– جلسة ١٩٧٥/٢/١٥ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٣٠ آب ٢٠١٤ .

([2]) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ٧٥ .

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في حكم لها صدر بشأن دعوى مقامة من قبل أحد الأشخاص للمطالبة بإلغاء ووقف تنفيذ قرار رئيس الوحدة الإدارية لكفر الشيخ ، والخاص بإزالة جزء من المبنى العائد له:- [[...لّما كانت محكمة القضاء الإداري قد أصدرت بجلسة ١٩٨٢/٥/٢٥ ، حكماً في موضوع الدعوى رقم ١١١ لسنة ٣٤ ق ، قضت فيه بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، فإن الحكم الصادر من المحكمة في جلسة ١٩٨٠/١١/٢٥ ، في الشق المستعجل من الدعوى المذكورة ، والقاضي بوقف تنفيذ القرار المشار إليه ، يكون قد إستنفذ غرضه وإنتهى أثره ، ومن ثم يكون الطعن المقام بشأنه قد أصبح غير ذي موضوع ، بعد أن إنتفى عنصر النزاع ، الأمر الذي يتعين معه الحكم بإعتبار الخصومة منتهية في هذا الطعن ... ]] . (١)

ونظراً للإرتباط الدائم بين طلب وقف التنفيذ القرار الإداري وطلب إلغائه ، فإنه يترتب على هذا الإرتباط إنسحاب أثر التنازل عن دعوى الإلغاء في الواقع على الحكم بوقف التنفيذ (٢) ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية :- [[...أن قبول ترك المدعي للخصومة وتنازله عن دعواه ينسحب أيضاً في الواقع إلى طلب وقف التنفيذ ، ومن ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وبرفض الدعوى...]] . (٣)

---

(١) الطعن (١٥٣ لسنة ٢٧ق – جلسة ١٩٨٥/٣/٢٣) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٣٠ آب ٢٠١٤ .

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٦١ .

(٣) الطعن(٢١٥ لسنة ٦ ق– جلسة ١٩٦١/٣/١١ )، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٣٠ آب ٢٠١٤ .

**الفرع الثاني : القرارات المنعدمة :-**

لوحظ من خلال ما تقدم ، أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يوجه الى قرار له مقومات القرار الإداري ، بإعتبار أن القرارات الإدارية – سليمة كانت أم معيبة – هي التي يُطبق عليها مبدأ جواز التنفيذ الجبري ضد الأفراد ، وهي النتيجة المتوخاة بطلب وقف التنفيذ ، أما إذا بلغ العيب في القرار الاداري حداً يجعله معدوماً ، فإن في وسع الأفراد توخي نتائج هذا العمل الضار بذات الوسيلة التي يلجأون إليها لو أن عمل الإدارة قد صدر من أحد الأفراد ، وذلك لأن الإنعدام يجرد عمل الإدارة هنا من صفته الإدارية ويحيله الى مجرد عمل مادي يسترد القضاء العادي إزاءه كامل إختصاصه . (١)

ولهذا فقد ثار التساؤل حول إمكانية وقف تنفيذ القرار المنعدم ، وهل إفتقاده لصفة القرار الإداري تجعل هذا النظام غير قابل للتطبيق عليه ؟؟

لا شك أن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي منا أولاً بيان المقصود بالقرار الإداري المنعدم ، والتمييز بينه وبين القرار الإداري الباطل، وهذا ما سنحاول التطرق إليه بشئ من الإيجاز في الأسطر القليلة التالية ...

ظهرت فكرة الإنعدام لأول مرة على يد الفقيه الفرنسي ( لافريير Laferrie ) الذي حاول صياغة نظرية واضحة المعالم لها ، في تقريره المقدم إلى محكمة التنازع بتأريخ ٥ مايو/آيار ١٨٧٥، في قضية ( Laumonnier - Carriol ) . (٢)

---

(١) حسين عبد السلام جابر ، المصدر السابق ، ص ١٨٨ .

(٢) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٨ ، ص ٤٤ .

وتتلخص وقائع هذه القضية بأن الحكومة الفرنسية رغبت في عام ١٨٧٥ ، أن تحتكر صناعة أعواد الثقاب ، وكان هذا يستلزم منها أن تقوم بنزع ملكية المصانع المشتغلة في فرنسا بهذه الصناعة ، مقابل تعويض المالكين لها ، غير أن وزير المالية آنذاك ، رأى أن ذلك يبهظ مالية الدولة ، فأوعز إلى المحافظين بإغلاق بعض هذه المصانع ، بحجة إدارتها دون ترخيص، ولما كان السيد ( لومونييه ) من الملاك الذين مستهم هذه القرارات الموعز بها ، فقد طعن في القرار الصادر من المحافظ بأغلاق مصنعه ، مستنداً في ذلك إلى أن الإدارةقد إستهدفت من وراء ذلك تحقيق مصلحة مالية ، متذرعةً بإستعمال سلطتها البوليسية ،حيث أوضح الفقيه ( لافريير ) أن الخطأ الفاحش، والإغتصاب الواضح ، والإعتداء على حق من الحقوق الفردية ، يجرد القرار من كل صفة إدارية ، ويهبط به إلى درجة الإعتداء المادي ، وأن هناك من الأعمال الإدارية ما لا يكفي القول ببطلانه – كقرار يصدر من شخص مجرد من السلطات ، أو من سلطة إدارية متضمناً إعتداءً جسيماً على إختصاصات إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية – إذ في مثل هذه الحالات لا يمكن القول بأن هناك قراراً إدارياً يلزم الأفراد بإحترامه ويجوز للإدارة تنفيذه، بل أنه يكون معدوماً (Inexistent) ، ويُعد تنفيذه مكوناً لإعتداء مادي ( Voie de Fait) . [١]

ونظراً لأهمية النتائج المترتبة على التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم ، فقد جرت محاولات عدة لتعريف الأخير .

---

(١) د. رمزي طه الشاعر، المصدر السابق ، ص ٤٤ و ٤٥ .

حيث عرّفه الكتّاب الفرنسيون المحدثون بأنه : قرار مادي مشوب بعيب جسيم ، يتضمن إعتداءً على الملكية الخاصة أو على بعض الحقوق الأساسية[١] ، كما عرفه آخرون بأنه: القرار الذي يفقد مقوماته كعمل إداري ويصبح واقعة مادية ، ويتمثل العيب الذي يشوبه بعدم إنعقاد أي إختصاص من الأصل لمصدر القرار ، أو بالإعتداء الجسيم على الإختصاص المحتجز لسلطة آخرى . [٢]

وبعبارة آخرى ، فإن القرار المنعدم هو قرار مشوب بعيب جسيم وواضح ، تخرج بسببه الإدارة بصفة نهائية ، عن نطاق وظيفتها الإدارية ، ويتجرد بالتالي من صفته الإدارية ، ويصبح غير موجود قانوناً ، وإن كان موجوداً من الناحية الواقعية . [٣]

وقد تباينت آراء الفقهاء حول حالات الإنعدام الفعلية للقرار الإداري ، ومن أشهر الفقهاء الفرنسيين الذين أوضحوا حالات الإنعدام ( الفقيه فالين Waline ) ، حيث بيّن الحالات التالية :- (( إذا صدر قرار عن موظف لا يتمتع بسلطة إتخاذ القرارات "كأن يوقع الموظف قراراً بدل رئيس البلدية المنوط به قانوناً توقيع هذا القرار" - إذا إتخذوزير قراراً بدلاً من وزير آخر - إذا كان القرار مشوباً بعيب جسيم ، كأن يفرض المحافظإرتفاقاً على أحد المالكين ، وهو معفى منه قانوناً )) .[٤]

---

(١) أنظر بصدد ذلك د. سليمان سليم بطارسة و د. كريم كشاش ، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الأردنية ، العدد الأول ، المجلد ٢٥ ،١٩٩٨ ، ص ٩١.

(٢) مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية ، بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٧١٠ .

(٣) د. عبد المهدي عبد الله المساعدة ، بطلان القرارات الإدارية في القانون الإداري الأردني والمقارن ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، الصادرة عن كلية القانون في جامعة الموصل ، العدد السابع ، أيلول ، ١٩٩٩ ، ص ٩٩.

(٤) د. سليمان بطارسة و د. كريم كشاش ، المصدر السابق ، ص ٩٥ .

في حين يرى بعض الفقهاء أن كل قرار يتضمن إغتصاباً للسلطة ينحدر إلى أن يصبح قراراً منعدماً ، ومنهم من يرى أن إنعدام القرار الإداري يعتمد على فكرة الوظيفة الإدارية ، أي أن القرار المنعدم يستند إلى فكرة الظاهر ، فالقرار الذي يكون الإخلال فيه بالقواعد القانونية من الظهور بحيث لا يدل شكله أو مظهره على أنه صدر عن الإدارة يكون قراراً منعدماً ، وفضل آخرون قصر حالات الإنعدام على حالة إفتقاد القرار لأحد أركان وجوده ، وأخيراً ، رأى البعض الإكتفاء بسرد حالات الإنعدام على سبيل المثال دون أن يضع معياراً لها . (١)

ويترتب على إعتبار القرار الإداري منعدماً أنه يُعد مجرد عمل مادي ، ومن ثم يجوز للأفراد عدم الإلتزام بإحترامه وترتيب تصرفاتهم كما لو كان ذلك القرار لا وجود له أصلاً ، بمعنى أنه لا يرتب أية آثار قانونية من شأنها تحميل الأفراد بإلتزامات أو واجبات أو يعدل من مراكزهم القانونية المشروعة ، ومن ثم فهو – على خلاف القرار الإداري المعيب – غير قابل للتنفيذ الجبري على الأفراد ، ومن هنا فلا حاجة أصلاً للطعن بإلغائه من قبل الأفراد ، ما لم تباشر الإدارة تنفيذه بحيث تتحقق المصلحة من الطعن فيه لتقرير إنعدامه . (٢)

وإذا كان الفقه الفرنسي في مجموعه قد سلّم بفكرة الإنعدام ورتب عليها نتائجها ، فإن مجلس الدولة الفرنسي ظل قضاؤه حتى تأريخ حديث يحوطه الشك ، مما سمح لبعض الفقهاء بالقول أن المجلس المذكور لا يعرف فكرة الإنعدام .

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى بحث الدكتور محمد جمال الذنيبات ( القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن ) ، المنشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت ، المجلد (٢٨)، العدد (١) ، ٢٠٠٤ ، ص (٣١٠– ٣١٩ ) .

(٢) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ١٧٨ و ٣٨٨ .

فمجلس الدولة الفرنسي يعتبر أن أعمال الغصب – ومن ضمنها القرار المنعدم– يختص بنظرها القضاء العادي وحده، وأن كل ما يمكن للقضاء الإداري عمله في هذا الخصوص هو التحقق فقط من قيام الإنعدام في الحالة المعروضة عليه شأنه في ذلك شأن القضاء العادي ، أما ما زاد عن ذلك فهو من إطلاقات هذا الأخير ، ولهذا نجده في حكمه الصادر بتأريخ ٢٢ يوليو/ تموز١٩٧٧ ، في قضية (Haffersass) يقضي بعدم إختصاصه بنظر طلب وقف قرار الإدارة الخاص بطرد أجنبي من البلاد بدلاً من شخص آخر على سبيل الخطأ ، لكون هذا الأمر يتعلق بعمل من أعمال الغصب وليسقراراً إدارياً ، مما لا يصلح معه أن يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ . [١]

أما القضاء الإداري المصري ، فإنه –وإن اعتبر القرار المنعدم عقبة مادية وليس قراراً إدارياً بالمعنى الفني، مرتباً على ذلك جواز طلب إلغائه وسحبه في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن – إلا أنه لم يترك الإختصاص للقضاء العادي وإنما تمسك بنظره للنزاع ورتب لنفسه نتائج الإنعدام [٢]وهو على خلاف القضاء الفرنسي لا يغلق باب وقف التنفيذ في هذا الخصوص . [٣]

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ١١٢ .

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٥١٣ .

(٣) لوحظ من خلال إستعراض الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري أنه قد أخذ بفكرة الإنعدام في عدد من الحالات منها :( صدور القرار من فرد عادي – الإعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات – المخالفة الجسيمة لقواعد توزيع الإختصاص داخل جهة الإدارة – تخلف ركن الشكل – تخلف ركن المحل أو السبب – تخلف ركن النية) ، ومن أوائل أحكامه في هذا الخصوص ، حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتأريخ ١٦ ديسمبر / كانون الأول ١٩٥٣، والذي جاء فيه : [[...إن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ، ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي ، أو أن يصدر من سلطة في شأن من إختصاص سلطة آخرى ...]] ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى سامي أحمد العمري ، معيار التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا في جامعة النيلين ، السودان ، ٢٠٠٤، ص (٣٨– ٤١) .

وبالنسبة إلى القضاء الإداري العراقي ، فإن محكمة القضاء الإداري كانت منذ إنشائها تتصدى لمشروعية القرارات الإدارية ، فتحكم بإلغائها إذا تبين لها مجانبتها للقواعد القانونية ، وإعتبرت القرار الصادر خلافاً لقواعد الإختصاص معدوم لا ينتج أي أثر، ويجوز الطعن به في أي وقت .

من ذلك : قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي الذي نقضت فيه قرار مجلس الإنضباط العام المرقم (٣٨٠/ق/٢٠٠٥ في ٢٠٠٦/٢/١٢) – القاضي برد الدعوى التي أقامتها أحدى الموظفات في مجلس القضاء الأعلى للمطالبة بإلغاء قرار إحالتها على التقاعد، وذلك لفوات المدة القانونية– حيث تبين للهيئة المذكورة بعد تدقيقها للدعوى ،أن المدير العام الذي أصدر قرار الإحالة على التقاعد، كان لا يملك صلاحية أصداره ، مما يجعل القرار المذكور قراراً معدوماً لا تسري بحقه المدد القانونية ، وبالتالي يجوز الطعن فيه في أي وقت . (١)

أما بالنسبة إلى القضاء الأردني فقد إعتبر القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يفقده خصائص القرار الإداري وينحدر به إلى درجة الإنعدام بحيث يصبح مجرد عمل مادي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد ويجوز سحبه أو إلغائه في أي وقت ، كما وُيلاحظ أن محكمة العدل العليا الملغاة قد توسعت في مفهوم الإنعدام ليشمل أي مخالفة جسيمة لأركان القرار، وأنها قد تراجعت عن هذا الموقف فيما بعد في أحكامها وإعتبرت تلك المخالفات تؤدي إلى إلغاء القرار فقط وليس إنعدامه.(٢)

---

(١) القرار المرقم ( ١٣٢/إنضباط / تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٥/١٥ )،كما يُنظر بهذا الصدد قرار الهيئة المذكورة المرقمة ( ٢٨٧/إنضباط / تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/١٢/١٨ ) و(٥٩/إنضباط / تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٢/٢١ )، منشورة على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq ، تأريخ المشاهدة ٣١ آب ٢٠١٤ .

(٢) د.جمال محمد الذنيبات، المصدر السابق،ص٣١٠ و د. سليمان بطارسة و د. كريم كشاش، المصدر السابق، ص١١٣.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الملغاة :[[...القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم بحيث يفقد خصائص القرار الإداري وينحدر به إلى درجة الإنعدام، كأن يكون صادراً عن فرد عادي أو هيئة غير مختصة أصلاً بإصداره، أو أن يصدر عن سلطة في أمور هي من إختصاص سلطة آخرى، أو عن موظف ليس من صلاحياته أو من واجباته الوظيفية إصداره...]] . (١)

من كل ما تقدم، يتضح أن إنعدام القرار الإداري يبرر طلب وقف تنفيذه من قبل أصحاب الشأن دون النظر حتى إلى توافر شروط وقف التنفيذ ودون التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء ، لأن المخالفة القانونية فيه أشد جسامة ، والإستعجال فيه أكثر وضوحاً وإلحاحاً من الوضع العادي ، الأمر الذي لا يجوز معه تمتعه بحماية قانونية أكثر من القرارات الباطلة ، والتي يجوز طلب وقف تنفيذها . (٢)

وبعبارة آخرى ، إن الإنعدام وحده يكفي لتأسيس الطلب المستعجل بإزالة هذه العقبة ، فإن قامت الإدارة بتنفيذ القرار المنعدم تكون قد إرتكبت إعتداءً مادياً ، حيث أن فكرة الإنعدام والإعتداء المادي هما فكرتان متلازمتان . (٣)

---

(١) الدعوى (٢٠٠٦/٤١ – تأريخ ٢٠٠٦/٢/٢٧ )، كما يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المرقمة (٩٣/١٨٠ في ١٩٩٣/١٠/٢٦) و(٩٦/١٢٥ في ١٩٩٦/٧/٣٠)، منشورة على موقع القسطاس، تأريخ المشاهدة ٣١ آب ٢٠١٤.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص٤٥ .

(٣) يرى الأستاذان مصطفى كيرة و رمزي الشاعر – ويؤيدهم في ذلك الدكتور عبد المهدي عبد الله المساعدة – إن هذا الأمر يجب أن لايؤخذ على إطلاقه ، وسبب ذلك هو أن الإعتداء المادي لا يترتب على كل قرار معدوم أياً كان نطاق تطبيقه ، بل أنه يجد مصدره فقط في القرار الإداري المعدوم الذي يُرتب مساساً بإحدى الحريات الأساسية ، أو الملكية الخاصة ، فقرار التعيين أو الترقية المنعدم ، لا يترتب عليه إعتداء مادي ، نظراً لعدم تعلقه بالملكية الخاصة أو الحريات الأساسية ... د.عبد المهدي عبد الله المساعدة ، المصدر السابق ، ص ١٠٩.

وهذا الأمر سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Carlier)، التي تتلخص وقائعها بأن السيد كارلييه مهندس حاصل على شهادة في الهندسة من جامعة روما، وبينما كان يحصل على صور لواجهة كنيسة شارتر إستوقفه أحد رجال البوليس وإقتاده إلى القسم ، حيث صودرت أجهزته الفوتوغرافية، فرفع كارلييه دعوى للطعن في قرار المصادرة أمام مجلس الدولة ، الذي قرر أن إجراء الضبط والمصادرة يخالف القانون مخالفة جسيمة بحيث يتعذر القول بأن هذا العمل يعتبر مظهراً لممارسة إختصاص تملكه جهة الإدارة ، ويُعد بالتالي مكوناً لإعتداء مادي . (١)

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فتقول في حكمها الصادر في الدعوى التي أقامتها إحدى السيدات للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية الخاص بمنع إبنتيها الصغيرتين من السفر :- [[...لّما كان قرار منع السفر في الحالة لمعروضة ، وحسبما يبين ظاهر الأوراق ، قد صدر من وزير الداخلية مستنداً إلى المواد ( ٨ و١١) من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المتعلقة بجوازات السفر - والمحكوم بعدم دستوريتها، إستناداً لقرار المحكمة الدستورية العليا ذي العدد ( ٢٤٣ لسنة ٢١ ق ، في ٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠ ) ، ومن ثم يضحى هذا القرار منعدماً لا يرتب أي أثر قانوني ، ويكون من المرجح الحكم بإلغائه ، ويتوافر معه ركن الجدية ، وإذا أخذ الحكم المطعون فيه بالنظر المتقدم ، وقضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، بعد أن إستظهر كذلك ركن الإستعجال على نحو يتفق وصحيح حكم القانون ، فمن ثم فإنه يكون جديراً بالتأييد...]] . (٢)

---

(١) أورده الدكتور رمزي طه الشاعر، المصدر السابق ، ص ٢٨٣ .

(٢) الطعن(١٠٤٤٤ لسنة ٤٧ ق – جلسة ٢٠٠٧/١/٣١ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢ أيلول ٢٠١٤ .

**الفرع الثالث : القرارات القابلة للإنفصال :**

يُقصد بالقرارات القابلة للإنفصال: التصرفات القانونية التي تصدر من جانب الإدارة بمفردها في إطار عملية مركبة وهي تمثل قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين دون أن يخل هذا الأثر بالمكونات الآخرى للعملية المركبة ويمكن الطعن ضدها بالإلغاء مَمن يملك مصلحة مباشرة وشخصية أمام القضاء [1] ، وقد ثار جدل في الفقه الإداري حول إمكانية الطعن بالإلغاء في القرارات التي تدخل ضمن العمليات المركبة ،على إستقلال عن الأعمال المركبة التي تكون جزءً منها، والمطالبة بوقف تنفيذها .

حيث لوحظ من خلال إستقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد أنه وحتى السنوات الأولى من القرن العشرين كان يرفض الإعتراف بجواز الطعن بالإلغاء على إستقلال في القرارات القابلة للإنفصال، والطريق الوحيد للطعن الذي كان يعترف به المجلس المذكور آنذاك هو الطعن أمام القضاء الكامل . [2]

---

(1) د. جورجي شفيق ساري، القرارات القابلة للإنفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٤٣.

(2) كان القضاء الفرنسي يبني عدم قبول الطعن بالإلغاء في القرارات المنفصلة على أساسين هما: ( الدفع بوجود الدعوى الموازية ) الذي مؤداه أن الطعن بالإلغاء لا يُقبل إذا وُجد طريق قضائي آخر للطعن– أي دعوى متوازية –يمكن أن تؤدي إلى نفس نتائج دعوى الإلغاء ، و( إحترام الحقوق المكتسبة )ومؤداه أنه بمجرد إبرام العمل المركب وصيرورته نهائياً، فإنه لا يمكن الطعن بالإلغاء في أي من القرارات المساهمة في تكوينه والمتداخلة في بنيانه ، إذ أن هذه العملية المركبة قد تولد عنها حقوق مكتسبة لأطرافها ، وأن إلغاء أي من هذه القرارات يتضمن المساس بهذه الحقوق ...د. محمد سمير محمد جمعة ، مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري ، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والإقتصادية ، الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة المنصورة ، العدد التاسع والأربعون، نيسان، ٢٠١١، ص(١٩٠– ١٩٤) .

غير أن المجلس طوّر من مبدأه هذا وأصبح لا ينظر إلى العمليات المركبة ككل مترابط غير قابل للإنقسام ، بل أصبح ينظر إلى العناصر والإجزاء المكونة لهذه العمليات كوحدات يمكن في بعض الأحوال عزلها وفصلها [1] ، وأدى هذا التطور إلى الإعتراف لأصحاب الشأن بالطعن ضد هذه القرارات بدعوى تجاوز السلطة بالإستقلال عن الطعن بدعوى القضاء الكامل .[2]

أما في مصر ، فلم يمر قضاء مجلس الدولة بذات التطور الذي مرَّ به قضاء مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بفكرة القرارات القابلة للإنفصال ، ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذا القضاء قد نشأ في وقت كانت الفكرة المذكورة قد إتضحت معالمها وإستقرت أحكامها في فقه القضاء الإداري في فرنسا، حيث إستخدم مجلس الدولة المصري فكرة القرارات القابلة للإنفصال في مجالات:( العقود الإدارية– الضرائب– الوظيفة العامة– الإنتخابات– الأعمال الصادرة عن مرفق القضاء ) . [3]

---

(1) د. جورجي شفيق ساري ، المصدر السابق ، ص ٨٦ .

(2) طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في عدد من المجالات منها:( العقود الإدارية – العمليات الضريبية – العمليات الإنتخابية – الأعمال الصادرة عن مرفق القضاء...)، وقد كان أول تطبيق لهذه الفكرة في حكم المجلس الصادر عام ١٩٠٣ إلا أن بعض الكتّاب يعتبرون الحكم الصادر عام ١٩٠٥ في قضية (Martin) هو الأساس المتين لنظرية القرارات القابلة للإنفصال ، وتتلخص وقائع هذه القضية بقيام أحد أعضاء المجلس العام بالطعن بالإلغاء ضد قرار المجلس بالتصريح بمنح إحدى الشركات إلتزام نقل بواسطة الترام ، وكان مبنى الطعن أن قرار المجلس قد شابه عيب في الشكل، إذ كان يتعين قبل صدوره أن يسبقه تقرير من المدير يوزع قبل جلسة المداولة لمدة معينة، وهو ما لم يحدث، وقد قبل مجلس الدولة الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً ، إستناداً إلى أن القرار موضوع الطعن كان أساساً لعقد إلتزام تولدت عنه حقوق مكتسبة ، حيث تنبه مجلس الدولة إلى خطورة هذا المسلك وسمح للأفراد أن يتداركوا الخطأ حال وقوعه بالطعن في القرار الإداري المنفصل... د. رشا عبد الرزاق جاسم ، الطعن بالإلغاء في القرارات المنفصلة عن العقد الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد الرابع ، العددان (١٣و١٤) ، ٢٠١١ ، ص ٢٠١ .

(3) د. محمد سمير محمد جمعة ، المصدر السابق ، ص ١٩٢.

من ذلك: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الدعوى التي أقامها المدعين للمطالبة بإلغاء قرار رئيس الجمهورية الخاص بدعوة الناخبين لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية ، تطبيقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، لكون المحكمة الدستورية سبق وأن قضت بعدم دستورية نظام الإنتخاب بالقائمة الحزبية والنظام الفردي، وبالتالي تكون المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية السالف الذكر فيما تضمنته من إجراء الإنتخاب بالجمع بين النظامين المذكورين غير دستورية، ويكون قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم على أساسه باطلاً ، حيث بّينت المحكمة الإدارية العليا أن قرار رئيس الجمهورية لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً يتمخض عن إرادة ملزمة حددها نص القانون ويختص مجلس الدولة كجهة قضائية مستقلة بالنظر فيه . (١)

وبناًء على ما تقدم ، يتضح لنا أن الأمر مستقّر في فرنسا ومصر على أن كل َمن له مصلحة من الغير يستطيع أن يطعن بالإلغاء في هذا النوع من القرارات وأن يطالب بوقف تنفيذها ، إذا توفرت الشروط القانونية المطلوبة . (٢)

---

(١) الطعن ( ١٦٣ لسنة ٣٩ ق- جلسة ١٩٩٤/١/١٦)، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٤ أيلول ٢٠١٤ .

(٢) من ذلك: قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر في الدعوى التي أقامها أحد المقاولين للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار محافظ الدهلقية الخاص ببيع الآلات والمعدات الموجودة في موقع العمل ، وما يترتب على ذلك من آثار، حيث جاء فيه:[[... لما كان قرار بيع الآلات والمعدات العائدة لبنك التنمية الصناعية قد صدر باطلاً ومخالفاً للقانون، وحيث أن من شأن هذا القرار أن يلحق ضرراً بالبنك المذكور، وكان من الثابت أن هذا البنك لم يكن طرفاً في التعاقد المبرم بين الإدارة والمقاول، ولا يستند في دعواه إلى هذا العقد، فإن ذلك القرار يكون من القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية التعاقدية، والتي يجوز الطعن فيها بالإلغاء ووقف التنفيذ ، ومن ثم فإن محكمة القضاء الإداري في المنصورة وقد قضت بوقف تنفيذ هذا القرار تكونقد طبقت القانون تطبيقاً سليماً ، ويكون الطعن والحالة هذه على غير أساس من القانون ، متعيناً رفضه... ]]، الطعن (٢٥٤٥ لسنة ٣١ ق – جلسة ١٩٩٥/١/٢٤ )، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٤ أيلول ٢٠١٤ .

وكذلك الحال بالنسبة إلى العراق ، الذي ساير القضاء الإداري فيه القضائين الفرنسي والمصري بخصوص جواز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، من ذلك قرار محكمة القضاء الإداري الذي قضت فيه بوقف إنتخابات الهيئة التحضيرية للإتحاد العام للتعاون ، لحين حسم الدعوى المقامة من قبل المدعي . [١]

وأيضاً قرار الهيئة الموسعة المدنية في محكمة التمييز الإتحادية الصادر في الدعوى التي تتلخص وقائعها بقيام محكمة التمييز الإتحادية بحل التنازع بين محكمتي بداءة الكرادة و المحكمة الإدارية المختصة بالعقود الحكومية ، حول مدى إختصاص أي منهما بنظر الدعوى التي أقامها المدير المفوض لشركة قمة العراق للتجارة، للمطالبة بإلغاء إجراءات وزير الصناعة ، بإحالة مناقصة تأهيل معمل سمنت المثنى إلى شركة ( باركر تكنيك التركية ) ، وإيقاف إجراءات التعاقد، حيث جاء في حيثيات قرار الهيئة المذكورة :- [[... وحيث أن المادة العاشرة من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ( ١ لسنة ٢٠٠٨ ) ، قد رسمت آلية فض المنازعات قبل التعاقد، وأناطت بالمحكمة الإدارية المشكلة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، مهمة النظر في اعتراضات مقدمي العطاءات على قرارات الإحالة، لذا تكون المحكمة المذكورة هي المختصة نوعياً بنظر الدعوى والفصل فيها طبقاً لأحكام القانون... ]] . [٢]

---

([١]) القرار المرقم ( ١٤٥/ ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٦/٢١ )، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq.، تأريخ المشاهدة ٧ أيلول ٢٠١٤ .

([٢]) القرار المرقم (٢٠٠/ هـ. م . م / ٢٠١١ في ٢٨/ ١١/ ٢٠١١) ، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq.، تأريخ المشاهدة ٧ أيلول ٢٠١٤ .

أما بالنسبة إلى الأردن ، فقد سلكت محكمة العدل العليا الملغاة نفس المسلك السابق ، وأقرت نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وطبقتها في العديد من أحكامها ، من ذلك قرار محكمة العدل العليا الملغاة الذي جاء فيه: [[...لّما كانت الأعمال التي تباشرها الإدارة ما قد يكون مركباً له جانبان ، أحدهما تعاقدي تختص به المحكمة المدنية ، والآخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر لذلك ، فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيها خصائص القرارات الإدارية وتتصل بالعقد – وهي القرارات السابقة على هذا العقد أو اللاحقة عليه ، كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة ، وقرارات لجنة البت بها ، والقرارات الخاصة بإرساء المناقصة أو المزايدة – وهذه القرارات بلا منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد، ومن ثم يجوز الطعن بها بالإلغاء...]] . [1]

---

(1) الدعوى المرقمة ( ٢٠٠٦/٣٦٤ في ٢٠٠٦/١١/٢٦) ، منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ٨ آيلول ٢٠١٤ .

## المطلب الثاني

## القرارات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها

لّما كان نظام وقف التنفيذ موجه في حقيقته إلى القرارات الإدارية بمعناها الفني الدقيق ، فأن هذا يعني أن التصرفات القانونية التي تنتفي فيها صفة القرارات الإدارية لا يجوز طلب وقف تنفيذها ، ومن ثم تكون **الأعمال التحضيرية** (( وهي تلك الأعمال التي يقتصر دورها على التحضير لإصدار القرار الإداري ، دون أن يتولد عنها بذاتها أثر قانوني ، لأنها لا تضيف شيئاً ، ولا تنتقص من التصرفات المتعلقة بها ))[1] ، و **الإجراءات التنفيذية** (( والتي يقصد بها مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى تنفيذ القرار الإداري على أرض الواقع ، وهي تتلو صدور القرار – كإجراءات نشر القرار – وهذه الإجراءات لا علاقة لها بموضوع القرار من حيث توافر المشروعية فيه ، من عدمه ، نظراً لإقتصار دورها على مجرد التنفيذ ))[2]، و**أعمال الإدارة الداخلية** (( وهي طائفة التعليمات التنظيمية الموجهة من الإدارة الى العاملين بالمرفق العام ، بهدف تنظيم سير العمل فيه ، تحقيقاً للأهداف العامة ، في إطارٍ من القوانين واللوائح )) [3]، غير قابلة لوقف التنفيذ.

---

(١) د.عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص (٤٢ -٤٨) .

(٢) د.عبد الحميد جبريل حسين، التنفيذ المباشر الإداري، دار المطبوعات ، الإسكندرية ،٢٠٠٧، ص(١١٨-١٢١).

(٣) د. سليمان محمد الطماوي و د. محمود عاطف البنا ، النظرية العامة للقرارات الادارية ( دراسة مقارنة ) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص (٤٥٩ -٤٦٢) .

كما أن **الأعمال التشريعية** (( وهي الأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية كما حددها الدستور، بصرف النظر عن طبيعتها، وهذه الأعمال لايمكن الطعن فيها بالإلغاء ، ولا مسؤولية للدولة عنها ما لم ينص المشرع ذاته على خلاف ذلك ، إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات ، وتقديراً لسمو التشريع المعبر عن إرادة الشعب ))[1] ، و**الأعمال القضائية** (( أي القرارات والأحكام التي تصدرها المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ، والتي تحسم –على أساس قاعدة قانونية– خصومة قضائية بين إثنين، تتعلق بمركز قانوني عام أو خاص ، وهذه القرارات لا تنشئ مركز قانوني جديد ، وإنما تقرر حقيقة قانونية تتمثل بوجود أو عدم وجود حق لأحد الخصمين ، وبالتالي فهي لا تخضع للطعن بالإلغاء، أو وقف التنفيذ، أو التعويض عن آثارها، حيث ينعقد هذا الأمر للقضاء العادي بإعتباره صاحب الولاية العامة في هذا الشأن))[2] ، و**أعمال السيادة** (( وهي مجموعة الأعمال التي تباشرها سلطة الحكم في الدول من أجل الحفاظ على كيان الدولة ، بمواجهة أخطار خارجية أو إضطرابات داخلية عامة– كتنظيم سلطة الدولة ونظام الحكم ، وإعلان الحرب والصلح والتنازل ، وإعلان الأحكام العرفية وإنهائها...ألخ – وتخرج عن رقابة المحاكم ، بسبب طبيعتها وما يحيط بها من إعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى ، وأبعد نطاقا لأجل تحقيق صالح الوطن وأمنه ، يتعارض مع جعلها محلاً لدعوى قضائية ))[3] أيضاً لا يمكن طلب وقف تنفيذها .

---

(1) د. أكرم عارف مساعدة ، القرار الإداري ، بلا دار نشر ، عمان ، ١٩٩٢، ص (٢٧– ٤٠) .

(2) د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص (٣١– ٣٨) .

(3) د.محمد واصل، أعمال السيادة والإختصاص القضائي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية ، المجلد (٢٢) ، العدد الثاني ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٨٧ .

وإذا كان المقصد من إعمال نظام وقف التنفيذ هو درء الأخطار التي قد يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء، مما يعني أن محل طلب وقف التنفيذ هو جميع القرارات الإدارية الداخلة ضمن نطاق هذه الدعوى ، ومع ذلك، فإن هناك بعض القرارات تصلح أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء، ورغم هذا لا يطبق بشأنها نظام وقف التنفيذ ...القرارات السالفة الذكر ستكون محور بحثنا ، وعلى النحو المبين في أدناه :-

**الفرع الأول : القرارات الخاضعة للتظلم الإداري الوجوبي**(١) :-

رغم أن المبدأ العام بالنسبة لنظام وقف التنفيذ هو شموله لجميع القرارات الإدارية القابلة للطعن فيها بالإلغاء ، إلا أن بعض التشريعات أوردت إستثناءً على هذا الأصل يتمثل بالقرارات التي يُشترط لقبول الطعن فيها أن تكون مسبوقة بالتظلم منها أمام الهيئات الإدارية التي أصدرتها ، أو إلى الهيئات الرئاسية ، ومراعاة المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم . (٢)

---

(١) يُقسم التظلم الإداري بحسب إلزاميته الى تظلم إختياري ( وفيه يلجأ الفرد إلى التظلم من القرار الإداري الذي أضر بمصلحته قبل رفع دعواه إلى القضاء ، وهذا النوع من التظلم لا يطلب شكلاً معيناً ، أو إجراءات خاصة ، أو مدد معينة إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك )، وتظلم إجباري أو وجوبي ( ويتحقق عندما يوجب المشرع على ذي الشأن تقديم تظلمه من القرار أمام الإدارة قبل الإلتجاء إلى القضاء ، حيث يحدد القانون شكل هذا التظلم ، وإجراءاته ، ومدة تقديمه ) ... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى بحث السيدة منى محمد عبد الرزاق ، (الأحكام القانونية للتظلم الإداري / دراسة مقارنة ) المنشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد السادس ، العدد الثالث ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٤ و ١٥٥.

(٢)تُفسر بعض الآراء سبب إستبعاد القرارات الخاضعة للتظلم الإداري من نظام وقف التنفيذ إلى أن المشرع إفترض عدم قيام الإستعجال المبرر لوقف التنفيذ- أي أن المشرع قدّر أن التظلم الإداري الإجباري يغني عن طلب وقف التنفيذ - ومع ذلك فإن هناك من يرى أن إستبعاد القرارات التأديبية من وقف التفيذ يبدو أمراً غير مفهوم ، إذ من الممكن أن يتحقق فيها شرط الإستعجال خاصة مع ما تحدثه من تأثير سلبي في سمعة الموظف.. د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٦٩ .

والتظلم الإداري حسبما يُعرفه البعض من الفقهاء نوعٌ من الإسترحام يتقدم به صاحب العلاقة إلى الموظف أو الهيئة الإدارية التي صدر عنها العمل بإلتماس الرجوع عنه أو التعويض عما نجم عنه من أضرار[١] ، وبعبارة آخرى ، هو إلتجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها عن القرار الإداري المعيب مستهدفاً إلغاؤه أو سحبه أو تعديله خلال المواعيد المقررة قانوناً . [٢]

ويُقسم التظلم الإداري بحسب الجهة المقدم إليها إلى تظلم ولائي ( وهو أن يتقدم المتضرر من القرار الى متخذ القرار نفسه، طالباً إعادة النظر في تصرفه وإزالة ما لحقه من إجحاف، فيعمد متخذ القرار إلى سحب القرار أو تعديله أو إستبداله بغيره )[٣] ، وتظلم رئاسي ( ويتم بقيام المتضرر من القرار برفع تظلمه إلى السلطة الرئاسية التي تلي السلطة الصادر عنها القرار ، حيث يتولى الرئيس الإداري بناءً على سلطته الرئاسية إلغاء القرار أو تعديله)[٤] ، وتظلم إلى لجنة (وفيه يتم التظلم في صورة شكوى تُقدم إلى لجنة إدارية تشكل من موظفين إداريين من مستوى وظيفي معّين تنظر بطلب التظلم الذي يرفعه صاحب الشأن، وعند إقتناع هذه اللجنة أن القرار مخالف للقانون ترفع توصياتها إلى السلطة الرئاسية المختصة لاتخاذ قرارها بإلغاء أو تعديل القرار المخالف للقانون) .[٥]

---

(١) سليم نعيم خضير الخفاجي ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، ٢٠٠١ ، ص ٨٥ .

(٢) المستشار ياسين طه ويس ، التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى العراقي ، العدد الثالث ، السنة الرابعة ، ٢٠١٢، ص بلا .

(٣) د. فاروق أحمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، العراق ،١٩٨٨، ص ٧٨.

(٤) ياسين طه ويس ، المصدر السابق ، ص بلا .

(٥) منى محمد عبد الرزاق ، المصدر السابق ، ص ١٥٦ .

ورغم أن المشرع الفرنسي لم ينص على عدم وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ لم تحكم بوقف تنفيذ هذا النوع من القرارات إلا فيما ندر، فقد قضى مجلس الدولة بتأريخ ١٩٨٥/٤/١٩ برفض طلب وقف تنفيذ قرار فصل السيدة ( Madeline Murcbato ) من الخدمة ، مستنداً في حكمه على أنه لا ينطوي على نتائج يتعذر تداركها .[١]

أما المشرع المصري ، فإنه وبالرجوع إلى قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، نجد أن المادة (١٠) منه قد عددت خمس طوائف من المنازعات الإدارية التي تختص محاكم مجلس الدولة بالبت فيها ، وأن المادة (١٢/ب ) قد إشترطت أن يتم التظلم إدارياً من القرارات الداخلة في نطاق ثلاثة منها هي :(( القرارات الإدارية الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات – القرارات الخاصة بالإحالة إلى المعاش أو الإستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي – القرارات النهائية للسلطات التأديبية )) ، ويترتب على ذلك خروج القرارات الآنفة الذكر من إطار نظام وقف التنفيذ تطبيقاً لنص المادة (٤٩/ثانياً ) من القانون أعلاه .[٢]

---

([١]) ناصر عبد الحليم السلامات، المصدر السابق، ص ٥٣٩.

([٢]) تنص المادة (٤٩/ثانياً ) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٧٢ على :(...وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها ، على أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً بإستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفعل ، فإذا حُكم له بهذا الطلب ثم رُفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد ، أُعتبر الحكم كأن لم يكن وأُسترد ما قبضه ) ، كما تنص المادة ( ١٢/ب) من القانون المذكور على: [[ لا تقبل الطلبات الآتية : ... **ب**. الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود (ثالثاً و رابعاً و تاسعاً ) من المادة (١٠)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وإنتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم ، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة ]] .

وتأكيداً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بالآتي:[[...لا يجوز طلب وقف تنفيذ القرارات الصادرة في شأن الموظفين بإعتبار أنها هي تلك التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً ، وذلك لإفتراض إنعدام الإستعجال المبرر لطلب وقف التنفيذ إستناداً إلى قرينة قانونية قاطعة كشفت عنها مذكرة القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بتنظيم مجلس الدولة ، وهذه القرينة تمتد إلى باقي القرارات الصادرة في شأن الموظفين التي تخضع لوجوب التظلم منها إدارياً وذلك لإتحاد العلّة...]] . (١)

وهذه القرارات يفسرها القضاء الإداري المصري تفسيراً ضيقاً ، بإعتبار أن الأصل هو قابلية القرارات الإدارية لوقف التنفيذ، ولهذ فقد أجاز طلب وقف تنفيذ قرارات نقل الموظفين، وقرارات إنهاء الخدمة– بسبب الإنقطاع عن العمل(٢)، أو الإستقالة الصريحة أو الضمنية، أو لعدم اللياقة الصحية، أو لإدانة الموظف بحكم جنائي– وقرار إلغاء بعثة دراسية .(٣)

---

(١) الدعوى (١١٢٨ لسنة ١٦ق – جلسة ١٩٧٥/٤/٥) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٠ أيلول ٢٠١٤ .

(٢) من تطبيقات ذلك قرار محكمة القضاء الإداري في المنصورة الصادر في الدعوى التي أقامتها ممرضة في مستشفى الزرقا المركزي للمطالبة بوقف تنفيذ والغاء قرار إنهاء خدمتها بسبب إنقطاعها عن العمل، حيث جاء فيه [[..وبهذا يغدو القرار، بحسب الظاهر من الأوراق، مخالفاً لحكم القانون مرجح الإلغاء، الأمر الذي يتوافر معه ركن الجدية المبرر لطلب وقف التنفيذ ، ولّما كانت الوظيفة هي مصدر رزق المدعية وأسرتها مما يتوافر معه ركن الإستعجال ، ومن ثم يكون طلب وقف التنفيذ قد إستقام على ركني الجدية والإستعجال ، الأمر الذي يتعين إجابة المدعية لطلبها بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وما يترتب على ذلك من آثار...]] ، الدعوى ( ٧١٥٧ لسنة ٢٥ق– جلسة ٢٠٠٤/٧/٦ )، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٠ أيلول ٢٠١٤ .

(٣) أما قرارات التكليف في الوظيفة العامة فهي تستقل بنظام خاص يخضعها للطعن بالإلغاء ومن ثم وقف التنفيذ، دون حاجة للتظلم منها كشرط لقبول الطعن ...د. محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٣٧٠ و ٣٧١.

أما الجزاءات التأديبية المقنعة ، فلم تجز المحكمة الإدارية العليا ولا محكمة القضاء الإداري طلب وقف تنفيذها، لكونها من القرارات التي لا يقبل طلب إلغاءها قبل التظلم منها إدارياً ، وأن إختصاص المحكمة التأديبية يشمل كل ما يتصل بالتأديب أو يتفرع عنه، وبذلك يندرج في إختصاصها الفصل في قرارات النقل إذا كان جوهر النعي عليها أنها تنطوي على جزاء تأديبي مقنع ، وتبين أن القصد الحقيقي من إصدارها هو إنزال العقاب على الموظف بغير إتباع للأصول القانونية السليمة...إلا أن المحكمة الإدارية العليا سلكت فيما بعد بأحكامها المتالية نهجاً مغايراً، وأجازت طلب وقف تنفيذ القرارات السالفة الذكر عند الطعن فيها بالإلغاء، وشرحت أسباب هذا التغيير ومضمونه بأن قرارات النقل والندب كانت محرومة من الطعن القضائي في ظل قوانين مجلس الدولة السابقة التي حددت إختصاصات المجلس على سبيل الحصر ولم يكن من بينها هذه القرارات ، أما بعد صدور القانون الحالي – رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢– والذي نص في المادة العاشرة منه على إختصاص محاكم مجلس الدولة بسائر المنازعات الإدارية، فقد أصبح من الجائز الطعن في القرارات المذكورة لعيب الإنحراف بالسلطة ، ومن ثم جواز طلب وقف تنفيذها . (١)

ومما تجدر الإشارة إليه أن قرارات الفصل من الخدمة رغم أن المشرع المصري لم يجز وقف تنفيذها، إلا أنه في الوقت نفسه قدّر أن الفصل قد يؤدي إلى نتائج سيئة بالنسبة للموظف – تتمثل في إنقطاع راتبه الشهري – ولهذا فقد أجاز للمحكمة أن تحكم مؤقتاً بإستمرار صرف راتبه . (٢)

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبدالله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٨.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٣٧٠ و ٣٧١.

أما بالنسبة إلى العراق ، فإن شرط التظلم الوجوبي الذي وضعه المشرع المصري يختلف تماماً عنه في العراق ، ذلك أن المشرع العراقي لم يجعل من التظلم الوجوبي عائقاً أمام وقف التنفيذ ، إذ يستطيع الفرد بعد صدور القرار من جهة الإدارة أن يتوجه إليها بالتظلم من هذا القرار ، وعلى الإدارة البت فيه خلال شهر من تأريخ تسجيله لديها ، فإن رفضت الإدارة الإستجابة لطلبه ، فإنه يستطيع بعد ذلك إقامة دعوى الإلغاء ، وطلب وقف تنفيذ القرار المذكور .[1]

وبالنسبة إلى ا لأردن، فُيلاحظ من خلال إستقراء نصوص قانون محكمة العدل العليا الملغى ، وقانون القضاء الإداري الحالي ، أنها قد خلت من أي نص يتضمن ورود إستثناء على نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، مما يعني أن جميع القرارات الإدارية يجوز وقف تنفيذها متى ما توافرت فيها الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة ، إلا أنه ُيلاحظ أن محكمة العدل العليا الملغاة لم تقضِ- منذ نشأتها ولغاية تأريخ إلغائها- بوقف تنفيذ أي قرار إداري صادر بحق موظف عام ، مما يعني أنها قد إستثنت القرارات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة من نظام وقف التنفيذ .

---

([1]) ومن تطبيقات ذلك : قرار الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري العراقية في الدعوى التي أقامها المدير المفوض لشركة صقر النعمانية ضد وزير الشباب والرياضة إضافةً إلى وظيفته ، للمطالبة بإلغاء القرار الصادر عن الوزير المذكور والخاص بإدراج أسم شركته في القائمة السوداء - لكونها لم تكن طرفاً في المقاولة والعقد الخاصين بمشروع إنشاء منتدى الفنون في محافظة كربلاء والتي تم الإخلال بهما من قبل شركة الإتحاد والترقي- ووقف الإجراءات القانونية المتخذة بحق شركته ، حيث لوحظ من حيثيات الدعوى أن المدعي قد تظلم من هذا القرار أمام وزارة الشباب والرياضة ، ولّما لم تجب الوزارة المذكورة على هذا التظلم ، أقام دعواه أعلاه ، حيث أصدرت المحكمة المختصة قرارها برد الدعوى شكلاً لكون الكتاب الصادر من وزارة الشباب والرياضة ( موضوع الدعوى )والموجه إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، لا يُعد قراراً إدارياً وإنما مجرد مخاطبة بين وزارتين... الدعوى المرقمة (٢٢٣/ق/٢٠٠٩ – تأريخ ٢٠٠٩/٦/٢٥ ) ، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq، تأريخ المشاهدة ١١ أيلول ٢٠١٤ .

**الفرع الثاني : القرارات السلبية [1] :-**

تعددت التعريفات التي أوردها الفقه والقضاء لمفهوم القرارات السلبية ، فعرفها جانب من الفقه بأنها:( رفض أو إمتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون، أي آلا يكون إصدارها من ملاءمات الإدارة ) ، وهناك مَن عرفها بأنها:( رفض أو إمتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد أو تظلماتهم ).[2]

---

(1) خلط العديد من الفقهاء بين كل من القرار السلبي والقرار الضمني-والذي يُقصد به القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الإدارة ، خلال فترة زمنية معينة ، بالقبول أو الرفض ، أو هو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال ، دون إفصاح صريح ، بأن الإدارة تتخذه حيال أمر معين ، ويظهر القرار الضمني في أجلى صورة له في حالة التقدم بطلب إلى جهة الإدارة ، فتحجم عن الإجابة عليه ، سواء بالقبول أو الرفض وتلتزم الصمت ... وعلى العموم ، يمكن القول أن أبرز أوجه الإختلاف بين هذين القرارين تتمثل بالآتي :-

١. إن القرار الضمني يستند إلى واقعة صمت أو حالة سكوت تلتزمها الإدارة ، بينما ينشأ القرار السلبي عن موقف رفض أو إمتناع من جانب الإدارة عن إتخاذ القرار.
٢. إن القرار الضمني قد يكون بالرفض أو الموافقة بحسب ما يقضي به النص القانوني، أما القرار السلبي فيكون بالرفض دائماً
٣. إن سكوت الإدارة في القرار الضمني أمر مشروع ، في حين السكوت في القرار السلبي أمر غير مشروع .
٤. إن سكوت الإدارة في القرار الضمني ينبع من سلطة تقديرية ، فإن شاءت أصدرتقراراً صريحاً بالموافقةعلى طلب صاحب الشأن أو برفضه ، وإن شاءت سكتت عن البت في الطلب، أما القرار السلبي فإنه ينشأ عن اختصاص مقيد دائماً .
٥. إن القرار الضمني هو قرار وقتي ، بينما القرار السلبي هو قرار مستمر .
٦. يتقيد الطعن بالقرار الضمني بمدة الطعن القانونية ، في حين لا يتقيد الطعن بالقرار السلبي بميعاد .
٧. لا يجوز الطعن في القرار الضمني بالتعويض ، لأن واقعة سكوت الإدارة التي يترتب عليها هذا القرار تعد منسجمة مع حكم القانون، بينما يجوز الطعن بالتعويض في القرار السلبي لأن الإدارة برفضها أو إمتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون بإتخاذه ، تكون قد خالفت القانون بما يحقق مسؤوليتها .

لمزيد من التفاصيل ، يرجى الرجوع إلى الدكتور خالد الزبيدي ، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري ( دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ) ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون ، الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد ( ٣٥) ، العدد (١) ، ٢٠٠٨ ، ص (١٩٢ – ١٩٤).

(2) د.خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري ( دراسة مقارنة )، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت، المجلد (٣٠) ، العدد (٣) ، ٢٠٠٦، ص ٣٣٨ .

في حين عرفها آخرون بأنها:( تعبير عن موقف سلبي للإدارة دون أن تعلن عن إرادتها للسير في إتجاه أو آخر بالنسبة إلى موضوع الأمر الواجب عليها إتخاذ موقف بشأنه)[١] ، كما عرفها البعض الآخر بأنها:( رفض الإدارة أو إمتناعها عن إتخاذ تصرف كان من الواجب عليها إتخاذه وفقاً للقوانين، أو سكوتها عن الرد على التظلم المقدم إليها، خلال مدة معينة يحددها القانون) .[٢]

أما بالنسبة للقضاء ، فقد عرّفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرارات السلبية بأنها:- [[ رفض السلطات الإدارية أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح...]] ، كما عرفتها محكمة العدل العليا الأردنية بأنها : [[...رفض السلطة الإدارية أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة...]] . [٣]

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٥٩٥.

(٢) د. سعد الشتيوي العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي،بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت، العدد الأول ، السنة الرابعة والثلاثون ، ٢٠١٠، ص ٢٣٨ .

(٣) محكمة القضاء الإداري ، الدعوى (١٤/٧٧٣ ق- جلسة ١٩٦٥/٤/١٨ ) و عدل عليا ( ٧٥/٧٧ ) ، **أما** بالنسبة إلى التقنين ، فقد نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على الآتي:[[..ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ]] ، كما نصت المادة (٧ /سادساً ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ على ما يلي : [[يُعد في حكم الأمر أو القرار رفض أو إمتناع الموظف عن إتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليه إتخاذه قانوناً ]] – هذه المادة تقابلها المادة (٧ /ثانياً ، البند هـ /٣) من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ الملغى- وكذلك نصت المادة (٧ / ب) من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على :-[[ ...**ب**. يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة إتخاذ القرار أو إمتناعها عن إتخاذه إذا كان يترتب عليها إتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ]] – هذه المادة تقابلها المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ – ولمزيد من التفاصيل، يرجى الرجوع إلى بحث الدكتور خالد الزبيدي ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري ، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

ولّما كانت القرارات المذكورة هي قرارات إدارية ترتب آثار قانونية ، وتخضع للأحكام العامة المتعلقة بالقرارات الإدارية، مما يعني إمكانية خضوعها للرقابة القضائية، وبالتالي تصلح أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء، أو وقف التنفيذ، أو التعويض عن الأضرار التي تسببها للغير، إلا أن عدم إتسام هذه القرارات بالصفة التنفيذية ، أثار جدلاً حول مدى إمكانية طلب وقف تنفيذها، خاصةً وأن القاضي الإداري لا يملك صلاحية توجيه أوامر للإدارة، أو الحلول محلها، وأن القول بجواز بإيقاف تنفيذ القرارات السلبية يماثل قيام القاضي بإصدار قرار إمتنعت الإدارة سابقاً عن إصداره .

حيث ُيلاحظ أن هناك تباين في فقه وقضاء الدول محل المقارنة ، فمجلس الدولة الفرنسي لم يساوِ بالإطلاق – وكمبدأ عام – بين القرارات الإدارية الإيجابية والقرارات الإدارية السلبية من ناحية القابلية لطلب وقف التنفيذ، وإنما كان قد ضّيق نطاق وقف التنفيذ بالنسبة للثانية ، وفق مبادئ تضمنها حكم (Amaros) الصادر في ٢٣ يناير ١٩٧٠[1] ، حيث ُيستفاد من هذا الحكم ، ومن إجتهادات قضائية أخرى في هذا المضمار ، أنه ليس كل قرار إداري بالرفض يصلح أن يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ .

---

(1) تتلخص وقائع هذه القضية برفض السلطات المختصة إجراء الترتيب والتصنيف اللازمين للتعيين في وظائف أطباء، بعد أن إجتاز المرشحون لها الإختبارات، كما رفضت إبلاغهم بتقديراتهم، والتي على أساسها يجري ترتيبهم وتعيينهم حسب عدد الوظائف الشاغرة ، فقام الطلبة المعنيين بالطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية في مرسيليا، وكذلك طلبوا وقف تنفيذه، حيث حكمت المحكمة المذكورة بالوقف، مما جعل وزير الدولة للشؤون الاجتماعية يستأنف الحكم أمام مجلس الدولة، الذي حدد وضع القرارات السلبية من إمكانية وقف التنفيذ، وقرر أن القاضي لا يستطيع الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا إذا تعلق الأمر بقرار تنفيذي، وذلك تبعاً لعدم إستطاعته توجيه أوامر للإدارة، وأنه لا يتسنى وقف تنفيذ قرارات الرفض، إلا في الأحوال التي يترتب فيها على تنفيذ القرار تغيراً في المراكز الواقعية أو القانونية ...أوردته د. فائزة جروني ، المصدر السابق ، ص ٤٦.

فالقرار السلبي يمكن أن يُطلب وقف تنفيذه في حالة كونه يعدّل بذاته -عند إستمراره- من المركز القانوني أو الواقعي لصاحب الشأن لحظة صدور القرار، وعليه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم (Jaocun) بوقف تنفيذ قرار تجديد الإستدعاء لخدمة العلم ، وبخلاف ذلك قضى في حكمه الصادر في قضية ( Syndical National c.f.t.c des personnels du Services alcools ) برفض وقف تنفيذ قرار وزير المالية المتضمن عدم تطبيق نصوص قانون ١٦ يوليو/ تموز ١٩٧٦، الخاص بالتعويض عن العمل في أوقات الراحة للعمال المشتغلين في منشأة ، وذلك على إعتبار أن الإبقاء على القرار المذكور، ليس من طبيعة يترتب عليها تعديل المراكز القانونية أو الواقعية السابق. [١]

إلا أن موقف مجلس الدولة الفرنسي السابق الذكر، شهد تحولاً ملحوظاً بعد صدور قانون ٣٠ يونيو/ حزيران ٢٠٠٠، المنظم لقضاء وقف التنفيذ إستعجالاً ، والذي نص على إمكانية وقف تنفيذ قرارات الرفض متى ما توافرت الشروط القانونية لذلك ، وأزاح الحل القضائي الذي جاء به مجلس الدولة من خلال قضاء ( Amaros ) ، وبالتالي أصبح بالإمكان وقف تنفيذ القرارات السلبية .[٢]

أما في مصر، فإن أحكام القضاء الإداري فيه لا تفرق بين القرارات السلبية بالرفض أو الإمتناع وبين القرارات الإيجابية ، ويتضح هذا من بعض الأحكام التي أصدرتها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الإداري .

---

(١) د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، المصدر السابق، ص ٢٥٧ .

(٢) غيتاوي عبد القادر، المصدر السابق، ص ٧٣.

من ذلك قرار محكمة القضاء الإداري المصرية الذي جاء فيه :- [[... ولّما كان البّين من الأوراق، وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من الدعوى ، أنه توجد بشبكة المعلومات الدولية ( الأنترنت ) ثمة مواقع إباحية تنفث سمومها في نشر الرذيلة بين طوائف المجتمع المصري بالصوت والصورة ، بما يهدم كل العقائد الدينية الراسخة والقيم الأخلاقية والآداب العامة، ولا ريب أن الإبقاء على هذه المواقع وعدم حجبها، يهدر القيم المشار إليها، ولا يمكن أن يدور ذلك في فلك حرية التعبير لأن ما يعرض على هذه المواقع ُيعد من أبرز صور الإخلال بالمصالح العليا للدولة والأمن القومي الإجتماعي، ومن ثم كان لزاماً على الجهة الإدارية إتخاذ كافة الوسائل اللازمة لحجب هذه المواقع عن المواطن المصري، ويضحى القرار المطعون فيه السلبي بالإمتناع عن ذلك إعتداءًصارخاً على أحكام الدستور والقانون ويجعله راجحاً الإلغاء عند الفصل في الدعوى، وهو ما يتوافر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ هذا القرار، ومن حيث أنه عن ركن الإستعجال فإنه متوافر أيضاً في هذا الطلب لِما يترتب على الإستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه من نتائج يتعذر تداركها متمثلة في شيوع الفاحشة والفساد الخلقي والإباحية في المجتمع المصري... فلهذه الأسباب ، حكمت المحكمة بوقف تنفيذ القرار السلبي بإمتناع الجهة الإدارية عن حجب المواقع الإباحية على شبكة المعلومات الدولية ( الأنترنت ) وما يترتب على ذلك من آثار... ]] . (١)

---

(١) الدعوى المرقمة (١٠٣٥٥ لسنة ٦٣ ق- جلسة ١٢/ ٥/ ٢٠٠٩ ) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٢ أيلول ٢٠١٤.

وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي قضت فيه بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية السلبي الخاص بالإمتناع عن عرض طلب المدعيين المتعلق بإسقاط الجنسية المصرية عن المصريين المتزوجين من إسرائيليات يحملن الجنسية الإسرائيلية ، سواء كانوا من اليهود أو من أية ديانة آخرى– والبالغ عددهم ٣٠ الف شاب تقريباً–على مجلس الوزراء ، لِما يترتب على هذا الإمتناع من نتائج خطيرة تنال حالاً ومآلاً من الأمن القومي المصري الذي يندرج على رأس المصلحة العامة للشعب المصري – خاصةً وأن سفر الشباب المذكورين إلى إسرائيل لم يكن بهدف العمل والرزق ، وإنما للزواج من إسرائيليات وحصول أبنائهم على الجنسية الإسرائيلية طبقاً للقانون الإسرائيلي مع إحتفاظهم بجنسية الآباء المصرية – ومن ثم يستقيم طلب وقف التنفيذ على ركني الجدية والإستعجال .[1]

---

(١) الطعن( ٢٦٩٦٩ لسنة ٥٥ ق– جلسة ٢٠١٠/٦/٥ ) ، كمايُ نظر بهذا الصدد حكمها الذي جاء فيه :[[ ... ولّما كان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه بالإمتاع عن إستخراج جواز سفر للمطعون ضدها لعدم تقديم موافقة الزوج قد صدر إستناداً إلى قرار وزير الداخلية المشار إليه آنفاً ، والذي صدر بدوره إستناداً لنصي المادتين (٨ و ١١) من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ ، اللتين حُكم بعدم دستوريتهما بموجب حكم المحكمة الدستورية العليا المشار إليهإستناداً إلى أن حق المواطن في إستخراج وحمل جواز سفر لا يُعد فحسب عنواناً لمصريته التي يشرّف بها داخل وطنه وخارج ، بل يعكس فوق ذلك رافداً من روافد حريته الشخصية التي حفي بها الدستور بنصه في المادة (٤١) على أنها مصونة ولا يجوز المساس بها ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو منعه من التنقل إلا لضرورة يستلزمها التحقيق وصيانة أمن المجتمع ، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون،دالاً بذلك على أن حرية الإنتقال تنخرط في مصاف الحريات العامة ، وأن تقييدها دون مقتضٍ مشروع إنما يجرد الحرية الشخصية من بعض خصائصها ويقوض صحيح بنيانها ، وقد عهد الدستور بهذا النص إلى السلطة التشريعية بتقدير هذا المقتضى، ولازم ذلك أن يكون تعيين شروط إصدار وثيقة السفر بيد هذه السلطة ، وبناءًعليه ، فإن القرار المطعون يكون قد صدر مشوباً بشبهة الإنعدام ، لأنه فضلاً عن صدوره من سلطة غير مختصة ، فقد صدر إستناداً إلى نص تشريعي غير دستوري كشف عنه حكم المحكمة الدستورية العليا ، وبذلك فقد القرار سنده ودعامته القانونية بحكم الواقع القانوني الجديد الذي كشف عنه الحكم ، الأمر الذي يكون معه القرار مرجح الإلغاء ، وبذلك يتوافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ فضلاً عن توافر ركن الإستعجال لتعلق الأمر بأحد الحقوق الدستورية ...]] ، الطعن( ٢٨٠٣ لسنة ٤٦ ق– جلسة ٢٠٠٢/١١/٨) ،وأيضاًيُ نظر بهذا الشأن قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعن ٣٠٣ لسنة ٥٠ق– جلسة ٢٠١٠/٢/٦) و( الطعن ٣٨٧١ لسنة ٤٨ق– جلسة ٢٠٠٤/٧/١٠)... منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٢ أيلول ٢٠١٤ .

وبالنسبة إلى المشرع العراقي ، فإنه لم يورد نصاً يعالج هذا الموضوع ، إلا أنه يبدو من خلال تتبع ما صدر عن محكمة القضاء الإداري من أحكام ، أنه ليس ثمة قرار أو حكم صادر عنها يفصح عن موقفها من وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية ، وقد ذهبت بعض الآراء(١) إلى التوصية برفض هذا الطلب إذا ما عُرض على محكمة القضاء الإداري مستقبلاً ، مستندة إلى المسوغات ذاتها التي طرحها المعارضون لوقف تنفيذ القرار السلبي . (٢)

وبهذا الصدد يذهب رأيٌ – بحق – إلى ضرورة توسيع إجتهاد القضاء الإداري العام فيما يخص وقف تنفيذ القرار الإداري الإيجابي ، ليشمل وقف تنفيذ القرارات السلبية ، نظراً لما يوفره من ضمانات جدية لمصالح ذوي الشأن، ومن أجل تحقيق التوازن بين طرفي الخصومة، يمكن ربط طالب وقف التنفيذ بكفالة مالية لمصلحة الطرف الآخر أو الغير وفقاً لما تقرره المحكمة ، لتغطية ما قد يسببه وقف تنفيذ القرار الإداري من أضرار بمصالح هؤلاء ، على النحو الذي أخذ به المشرع الأردني ، ودون أن يميز بين القرار الإيجابي والقرار السلبي . (٣)

---

(١) يرى الدكتور غازي فيصل مهدي أنه يجب على محكمة القضاء الإداري أن ترفض طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية ، سواء غيّر من المركز القانوني أو الواقعي للمدعي أم لا ، وذلك لأن وقف تنفيذ القرار السلبي معناه إلزام الإدارة بإصدار قرار إيجابي ، ومثل هذا الإلزام يكون سابقاً لأوانه مادام وقف التنفيذ هو طلب فرعي لدعوى الإلغاء لا يقبل فيه القاضي موضوع الدعوى وأدلتها ليقرر شرعية الإمتناع من عدمه ، ومن ثم فأنه لا يمكن لقاضي الإلغاء وقف تنفيذ القرار السلبي لأن ذلك معناه وبسبب طبيعة هذا القرار تحقيق نتائج حكم الإلغاء السلبي ... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتور غازي فيصل مهدي ، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق الصادرة عن جامعة النهرين ، المجلد الثاني ، العدد الثالث ، تشرين الثاني ١٩٩٨ ، ص٧٢.

(٢) د. خالد الزبيدي ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري ، مصدر سابق، ص ٣٨٩.

(٣) د. خالد الزبيدي ، المصدر نفسه ، ص ٣٩٠.

أما بالنسبة إلى الأردن، فإنه ومن خلال إستقراء أحكام محكمة العدل العليا الخاصة بوقف تنفيذ القرار الإداري، يُلاحظ أنه لم يرد فيها أي إشارة لإجازة وقف تنفيذ القرار السلبي، وإنما كانت أحكامها تركز بالدرجة الأساس على مدى توافر شروط وقف التنفيذ، خاصةً وأن المادة (٢٠) من قانون هذه المحكمة الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ لم تفرق بين القرار السلبي والقرار الإيجابي ، من ذلك حكمها الصادر في القضية التي يتلخص موضوعها بأن هناك مهندساً زراعياً قد إلتحق بالعمل في وزارة الزراعة وعلى حساب مشروع نهر الزرقاء ، بمقتضى عقد إستخدام ، لكنه كان قد حصل بعد مرور نحو أربع سنوات من الخدمة على إجازة بدون راتب وعلاوات، حيث أنه تعاقد على العمل مع دولة قطر ، وجُددت الإجازة السنوية له مدة سنة آخرى حتى ١٩٩٨/٨/١٥، وبما أن هذا الموظف مازال يعمل في دولة قطر ، فقد طلب في صيف عام ١٩٩٩ تمديداً لإجازته من دون راتب ، حيث رفضت السلطة الإدارية منحه الإجازة المطلوبة ، فطعن أمام محكمة العدل العليا بهذا القرار السلبي ، طالباً وقف تنفيذه ، التي رفضت منحه وقف التنفيذ ، لأن شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل غير متوافرة، حيث أن نتائج هذا الرفض لا يصعب تداركها. [1]

أما قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ،فهو أيضاً لم يتطرق لموضوع إجازة وقف تنفيذ القرار السلبي من عدمه .

---

(1) الدعوى المرقمة ( ٣٦٤ / ٩٩ )، أورده الدكتور نفيس صالح المدانات ، وقف تنفيذ القرار الإداري النافذ وانقضائه في إجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت ، المجلد (٢٦) ، العدد (٤) ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٠٥ .

**الفرع الثالث: القرارات المستمرة :**

تُعرف القرارات الإدارية المستمرة بأنها: القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها القانونية فترة زمنية غير محددة [١] ، حيث ترتب آثارها بشكل دائم ومتجدد ، ويظل أثرها ساري المفعول ولا يتوقف إلا بإنتهاء القرار نفسه ، وزوال قوته القانونية بعمل إداري أو قضائي أو تشريعي[٢] ، فهي قرارات ترتبط بتوافر حالة قانونية معينة ، وتظل حالة الإستمرار في القرار الإداري قائمة ما دامت الحالة القانونية قائمة لم تتغير ، وبالتالي يظل هذا القرار مؤثراً في مصالح أصحاب الشأن المندرجون تحت هذه الحالة القانونية . [٣]

ويتعين لإكتساب القرار الإداري صفة القرار المستمر أن يتوافر فيه شرطان أساسيان:( أولهما) ، أن يكون هناك إستمرارية في إحداث الأثر القانوني ، أي أن لا يرتب القرار آثاره القانونية دفعة واحدة وبصورة متكاملة ، و( ثانيهما ) أن لا يكون إحداث الآثار القانونية للقرار مقيد بفترة زمنية معينة ، وغني عن البيان أن تخلف الشرطين السابقين ، أو تخلف أحدهما يؤدي إلى نفي صفة القرار المستمر عن القرار ، فهما شرطان متلازمان تلازماً حتمياً . [٤]

---

(١) د. علي خطار شطناوي ، القرار الإداري المستمر، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون الصادرة عن كلية الشريعة والقانون في جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد السادس عشر، شوال ١٤٢٢هـ/ يناير ٢٠٠٢ م ، ص٢٢٣ .

(٢) د. حمدي قبيلات ، الوجيز في القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١١، ص ٣٠٦ .

(٣) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٣٣.

(٤) د. علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص ٢٢٣ .

والملاحظ على هذه القرارات أنها إيجابية في شكلها – أي تعبر الإدارة فيها عن إرادتها صراحةً– ولكنها سلبية في مضمونها ، وتمتد آثارها إلى فترة قيام القرار ، أي أنه مادام القرار الإداري قائماً فهو ينتج آثاره السلبية(١) ، ولهذا ، فقد ذهب القضاء الإداري في فرنسا، ومصر (٢)، والعراق (٣)، والأردن(٤)، إلى أن ميعاد الطعن بهذه الطائفة من القرارات الإدارية لا يتقيد بميعاد ، إذ يبقى هذا الميعاد مفتوحاً طالما ظل القرار قائماً ومستمراً في إنتاج آثاره القانونية .

---

(١) د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ( دراسة مقارنة ) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٨٤

(٢) ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى:[[...إن قضاء هذه المحكمة قد إستقر على أن قرار الإدارة بشطب إسم المتعهد من سجل الموردين المحليين ، يترتب عليه تعديل مركزه القانوني تعديلاً مستمراً ، بحيث يمتنع عليه الدخول في المناقصات الحكومية في المستقبل ، مادام قرار الشطب قائماً ومنتجاً لآثاره .. فإن مؤدى ذلك ، وبالنظر إلى الآثار المستمرة لقرار شطب الإسم إلى ما بعد إنقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء ، فأنه يجوز أن يكون ذلك القرار محلاً للطعن بالإلغاء فيأي وقت ، ماظل قائماً ومستمراً في إنتاج آثاره... ]] ، الطعن (١٢٢٥ لسنة ٢٥ ق عليا – جلسة ١٩٨٤/٢/٢٥ ) ، وفي نفس المعنى تقول محكمة القضاء الإداري :[[...إن إمتناع الجهة الإدارية عن الإفراج عن أبن المدعية من مستشفى الأمراض العقلية بالعباسية هو قرار إداري مستمر ويتجدد عند تقديم كل طلب بالإفراج عنه ، ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً ...]]، الدعوى(٤٣٥ لسنة ١٥ق – جلسة ١٩٦٣/١٢/٢٤) ، كما ينظر بهذا الصدد قرارات المحكمة الأخيرة المرقمة (الدعوى رقم ٤٠٩ لسنة ١٣ق – جلسة ١٩٥٩/١٢/٨) و (الدعوى ١٠٨٣ لسنة ٧ق– جلسة ١٩٥٦/١٢/٢٥)، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٣ أيلول ٢٠١٤ .

(٣) لم يعثر الباحث – رغم التحري الدقيق – على أي قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري العراقية يتناول حالة القرارات المستمرة وطبيعتها القانونية .

(٤)بيّنت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة ، في قرار صدر عنها في الدعوى المقامة من قبل المستدعيين للمطالبة بإلغاء قرار مدير دائرة الأحوال المدنية الخاص بشطب التأريخ المثبت على جواز سفريهما وجعله ساري المفعول لمدة سنتين فقط بدلاً من خمس سنوات ، أن مصادرة جوازات المستدعين وإستبدالهما بجوازات سفر مؤقتة هو من القرارات الإدارية المستمرة التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بميعاد ...( الدعوى المرقمة ٩٥/١١٦ – تأريخ ١٩٩٥/٦/١٨) كما يُنظر بهذ الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة (٢٠٠٠/٣٩) و (١٩٩٩/٣٤) ، منشورة على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٣ أيلول ٢٠١٤ .

ويتجدد ميعاد الطعن بالقرارات المستمرة في كل حالة يتقدم فيها صاحب الشأن للإدارة بطلب ، وترفض الإستجابة [١] ، ومع ذلك فقد إعترض جانب من الفقه الإداري على فكرة عدم خضوع الطعن بإلغاء القرارات المستمرة لميعاد ، تأسيساً على أن هذه الفكرة ستوقع القضاء في حرج شديد ، ذلك لأن هناك عدد كبير من القرارات الإدارية يمكن القول بأنها قرارات مستمرة ، ومع ذلك فإن الطعن عليها بالإلغاء يخضع لميعاد ، فالقرار الصادر بالإعتقال الإداري لأحد الأشخاص هو قرار مستمر، والقرار الصادر برفض الترقية هو أيضاً قرار ذو أثر مستمر، ومع ذلك لم يقل أحد أن مثل هذه القرارات التي أصدرتها الإدارة صراحةً يمكن الطعن فيها في أي وقت– مع التسليم بما لها من أثر مستمر– حيث تتحصن من الإلغاء بعد فوات ستين يوماً، وبالتالي تكون فكرة القرارات المستمرة فكرة غير موفقة ، لأن من شأنها أن تجعل الأمور تختلط في مجال الطعن بالإلغاء، إضافة إلى كون فكرة القرار السلبي تغني عنها. [٢]

وعلى أية حال ، فإن القضاء الإداري المصري مازال إجتهاده مستقر على فكرة القرار المستمر ، وأن صاحب الشأن يستطيع أن يطعن بالإلغاء في هذا النوع من القرارات وأن يطالب بوقف تنفيذها ، إذا توفرت الشروط القانونية المطلوبة .

---

(١) حيث تقول في ذلك محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة : [[...إن تصريح وكيلة المستدعي بأن الأخير يعلم بالقرار المطعون فيه ، والمتضمن وضعه تحت رقابة الشرطة لمدة سنة مرتين باليوم منذ تأريخ ٢٠٠٠/٧/٢٩ ، فإن تقديم الدعوى للطعن في القرار بتأريخ ٢٠٠١/١/٢٣ ، بعد أكثر من ستين يوماً – أي بعد فوات المدة القانونية –يستوجب رد الدعوى شكلاً ، ولا يرد القول أن القرار المطعون فيه من القرارات المستمرة ، وأن الطعن فيها لا يتقيد بميعاد ، لأن الميعاد للطعن بالقرارات المستمرة يتجدد عند تقديم كل طلب جديد إذا صدر قرار برفضه ... ]] ، الدعوى ( ٢٠٠٢/٣٤ في ٢٠٠٢/٣/٢١ ) ، منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٤ أيلول ٢٠١٤ .

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٥٩٩ .

من ذلك : ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقرارها الصادر في الدعوى التي أقامها المدعي للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار النائب العام ،الخاص بإدارج إسمه في قوائم الممنوعين من السفر، من أن هذا القرار هو من القرارات المستمرة التي تنطوي على مساس بحق من الحقوق الشخصية المصونة دستورياً ، وبالتالي يكون ما دفعت به الجهة الإدارية الطاعنة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد إنقضاء الميعاد مرفوض، وذلك لتوافر ركن الجدية ، وكذلك ركن الإستعجال، المتمثل بتعلق الأمر بالمساس بحق من الحقوق الدستورية وبحرية من الحريات العامة ، ومن ثم يغدو متعيناً صدقاً وعدلاً ، القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه . (١)

أما بالنسبة إلى القضاء الإداري العراقي ، فُيلاحظ من خلال إستقراء الأحكام الصادرة عنه بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أنه لم يتناول حالة وقف تنفيذ القرارات المستمرة– إيجابية كانت أم سلبية– كما لم تكن القرارات المذكورة محل طرح ونقاش في الفقه الإداري العراقي .

وبالنسبة إلى القضاء الإداري في الأردن ، ورغم أن إجتهاد محكمة العدل العليا الملغاة كان مستقراً على أن القرارات المستمرة تخضع للرقابة القضائية ، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء دون التقيد بميعاد ، إلا أن الباحث لم يعثر على قرار صادر من المحكمة المذكورة يتعلق بإيقاف قرار إداري مستمر ، كما لم يتطرق الفقه الإداري الأردني إلى بحث هذه المسألة .

---

(١) الطعن ( ١٠٩٣٢ لسنة ٤٨ ق عليا – جلسة ٢٠٠٥/١/١) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٤ أيلول ٢٠١٤ .

# الفصل الثاني

# التنظيم القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري

## الفصل الثاني

## ﴿ التنظيم القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري ﴾

نظراً للطبيعة الإستثنائية التي يتسم بها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، ولإعتباره خروجاً على المبدأ العام المتمثل بـ( الأثر غير الموقف للطعن ) ، فقد تشدد كل من المشرع والقضاء في تقرير أحكامه وإجراءاته ، ووضعا عدداً من الشروط التي تجعل من قبول طلب وقف التنفيذ متواءماً مع هذه الطبيعة .

وتختلف تشريعات الدول محل المقارنة في الإسلوب المتبع إزاء نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، سواء من حيث شروط قبول طلبات وقف التنفيذ ، أو الإجراءات التي ينبغي مراعاتها عند تقديمها ، أو الآثار المترتبة عليها ... وسوف نتكلم عن هذه المسائل في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : شروط وقف تنفيذ القرار الإداري .

المبحث الثاني : إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري وآثاره .

## المبحث الأول

## شروط وقف تنفيذ القرار الإدري

لّما كانت الغاية من نظام وقف التنفيذ هي حماية الأفراد من مضار تنفيذ الأدارة المباشر لقراراتها ، ولأجل الحؤول دون إسراف الأفراد في اللجوء إلى هذا النظام بشكل يؤدي الى عرقلة نشاط الإدارة وعدم إنتظام سير المرافق العامة ، فقد قّيدت معظم التشريعات هذا النظام بجملة من الشروط، تختلف من دولة لآخرى ، كما أضاف الفقه والقضاء شروطاً آخرى للإستجابة له.

وعلى العموم ، يمكن تقسيم هذه الشروط إلى نوعين: ( شروط شكلية ) و( شروط موضوعية) ، حيث سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى الشروط المذكورة في مطلبين ، كما سنعالج بشئ من الإيجاز مدى إمكانية إعتبار( المصلحة العامة )شرطاً مستقلاً ، وعلى النحو التالي :

المطلب الأول : الشروط الشكلية .

المطلب الثاني : الشروط الموضوعية .

## المطلب الأول

## الشـروط الشكلـية

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري كأي طلب ُيعرض أمام القضاء يجب أن تتوافر فيه الشروط العامة لقبول الدعوى، ومنها شرطي الصفة والمصلحة ، ولكن لّما كانت دعوى الإيقاف تابعة لدعوى الإلغاء الأصلية، فإنه يكون من المنطقي أن يتوافرا على نفس الشروط الشكلية – وإن كان يبقى لإيقاف التنفيذ بعض الخصوصية – ويتمثل الشرط الشكلي الأساس لنظام وقف التنفيذ ( والذي تتفق عليه أنظمة الدول محل المقارنة) بوجوب طلبه صراحةً في لائحة دعوى الإلغاء نفسها ، أما الشرط الخاص بإلزام طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية ، فهو قيدٌ إنفرد به المشرع الأردني دون سواه ، وسوف نتناول هذين الشرطين تباعاً في فرعين متتاليين :–

**الفرع الأول : شرط الإقتران:**

يقصد بشرط الإقتران : أن يكون طلب وقف التنفيذ مدرجاً في صلب صحيفة الدعوى ، فلا يجوز أن ُيثار في شكل طلبٍ عارضٍ بعد رفع الدعوى ، حتى لو توافرت مقوماته بعد رفعها [1] .

---

([1]) د.عبد الحكيم فودة ، المصدر السابق ، ص٣٥٦ .

وبعبارة آخرى ، هو إبداء طلب وقف التنفيذ في إستدعاء دعوى الإلغاء ذاتها ، فلا يسبق رفع دعوى الإلغاء ، كما لا يجوز تقديمه بورقة مستقلة ، سواء قبل رفع الدعوى أو عند رفعها أو في تأريخ لاحق[١] ، ومرد ذلك هو أن وقف التنفيذ ليس بغاية في ذاته ، إنما هو تمهيد لإلغاء القرار . [٢]

إذ لا يتصور وجود طلب لوقف تنفيذ قرار إداري معين ، بدون وجود دعوى مقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار ، وحيث أن دعوى الإلغاء هي الوسيلة القانونية الممكنة لإعدام القرار ، والتي تزعزع وجوده بالمعنى القانوني المستقر قضائياً ، مما يستلزم إقترانهما بعضهما بالبعض ، وهذا الإقتران والترابط هو ترابط الفرع بالأصل ، إذ لا يتصور وجود طلب لشل القوة التنفيذية للقرار ، دون وجود دعوى مقامة لإعدامه ، كون الشلّ هو مرحلة تسبق الإعدام لهذا القرار . [٣]

والحكمة من إقتران الإيقاف بالإلغاء ترجع إلى أن طلب وقف التنفيذ يُعد طعناً في القرار الإداري ، وأن الطعن يتقيد بمدة معينة ، فلا يجوز تقديمه بعد فوات الميعاد ، وأن القرار الإداري إنما يكون قابلاً للتنفيذ من تأريخ صدوره ، والخطر من هذا التنفيذ يتلازم مع هذا التأريخ ، فما دام الأمر كذلك ، فإن على الطاعن أن يطلب هذا الطلب في حينه مع رفع الدعوى . [٤]

---

([١]) د. عبد الروؤف هاشم بسيوني ، المصدر السابق ، ص ٢٧٧و٢٧٨ .
([٢]) د. حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ١٩١ .
([٣]) سعود عبدالله منور العلوان ، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت الأردنية ، ٢٠٠٠ ، ص ٥٦ .
([٤]) بلال أمين زين الدين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ( دراسة مقارنة ) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،٢٠١٠ ، ص٤٥٦ ...كما يرى الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، أن جمع طلب وقف التنفيذ حتماً مع طلب الإلغاء له حكمة ثانية هي أنه يحقق إتحاداً في بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءًووقفاً ويمنع بالتالي الإختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بدايةً ونهايةً ، لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ٣٢٥ .

ووجوب التلازم بين طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء أمر تقتضيه منطقية القانون والقضاء ، ويتساير مع غاية وجود الرقابة القضائية أصلاً على القرارات الإدارية لجزء من نشاط الإدارة ، والذي بعموميته يخضع للرقابة القضائية .(١)

ويترتب على هذا الشرط أيضاً ، إشتراك طلبي إلغاء القرار الإداري ، وطلب وقف تنفيذه في شكليات التقديم وإجراءاته، وترتيباً على ذلك، فإن بطلان إستدعاء دعوى الإلغاء لعدم توقيع محامٍ مقيد بجدول المحامين – أو عدم توقيعها من محام أستاذ في القانون الأردني– يرتب عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء ، نظراً لعدم قبول دعوى إلغاءه . (٢)

وقد أشارت معظم التشريعات المنظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلى هذا الشرط صراحةً ، حينما أوجبت أن ينصب طلب وقف التنفيذ على قرار أُقيمت دعوى لإلغائه .

ففي فرنسا ، كان المشرع الفرنسي قد أوجب صراحةً– بمقتضى نص المادة ( ١١٩) من مرسوم تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإستئنافية لعام ١٩٤٥– تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الإلغاء ، حتى لو قُدم طلبي الوقف والإلغاء في نفس الوقت . (٣)

---

(١) سعود عبدالله منور العلوان ، المصدر السابق ، ص ٥٧ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر العربي، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٨٨ .

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٢٦٣ .

غير أنـه وإستجابةً لطلب جانب من الفقه [1]، ونظراً لعدم إعتبار القضاء الفرنسي لموضوع إستقلال هذين الطلبين من الشكليات الجوهرية ، ومن ثم عدم ترتيبه البطلان على إغفالها ، مما يعني بالتالي أن طلب الوقف يمكن تقديمه إستقلالاً عن طلب الإلغاء أو بنفس صحيفته ، فقد إشترط المشرع ، بموجب المرسوم رقم ٨٨ لسنة ١٩٨٨، أن يقترن طلب الإلغاء مع صحيفة الدعوى ، ثم عاد وأكد على هذا الشرط مرة آخرى في قانون ٨ فبراير/شباط ١٩٩٥، الذي قضى بإعتبار طلب وقف التنفيذ ثانوياً ، بمعنى أنه لا يمكن تقديمه منفصلاً وبمفرده ، بل لابد أن يقترن بالطلب الأصلي . [2]

ثم سرعان ما حسم المشرع موضوع إستقلال دعوى طلب وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة بمقتضى المادة (١-٥٢٢) من المرسوم الصادر في ٢٢ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٠، حينما إشترط فيها رفع الدعوى المذكورة بصحيفة مستقلة مرفقة بنسخة من صحيفة دعوى الإلغاء . [3]

---

(1) يرى الفقيه ( Christian Gabolde ) أنه من الناحية العملية ، فإن إدراج طلبي الوقف والإلغاء بذات الصحيفة هو الشكل الأكثر إستعمالاً لمزايا يحققها هذا الوضع ، منها أن جميع الطلبات وأسانيدها ستظهر في نفس الصحيفة ، وستكون شكليات التقديم هي نفسها ، وكيفية حساب المواعيد أكثر بساطة ، أما الفقيه ( Chapus ) فيرى أن إستقلال صحيفتي هاتين الدعويين يفيد في لفت نظر القاضي إلى وجود طلب لوقف التنفيذ ، ويسهل تحضير دعواه ، كما أنه يتفق وكون تسبيب طلب الوقف لا يقتصر فقط على بيان أوجه عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ، وإنما يتعين إشتماله أيضاً على ما يفيد قيام الإستعجال المسوغ لوقف التنفيذ ، وهو شرطٌ خاصٌ بطلبه ... لمزيد من التفاصيل حول الجدل الفقهي بخصوص هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى الدكتور فؤاد محمد عبد الباسط ، المصدر السابق، ص( ٢٦٤ – ٣٦٨ ) .

(2) ومع ذلك فقد عارض الفقيه (Odent) هذا الأمر ، لأن إنفصال طلب وقف التنفيذ عن لائحة الدعوى – حسب رأيه – يحقق مصلحة أكبر للطاعن ، تتمثل بإطلاع المحكمة المختصة على الطلب المذكور بشئ من التركيز والإهتمام ...ناصر عبد الحليم السلامات ، المصدر السابق ، ص ٥٢٣ و ٥٢٤.

(3) أوفارت بو علام ، المصدر السابق ، ص ٦٢ .

أما المشرع المصري فقد نص صراحةً في القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ المُعدل لقانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ على الشرط المذكور، وأكده مجدداً في المادة ( ١/٤٩ ) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢[١] ، والتي يُفهم من مضمونها أنه لا يجوز ولا يُقبل طلب وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة ،أو إبدائه على إستقلال أثناء المرافعة .

وقد نادى أغلبية فقهاء القانون الإداري – ويؤيدهم الباحث في ذلك- بضرورة التخفيف من حدة هذا الشرط لأجل تقليل الآثار التي يمكن ان تترتب عليه ، ومنها حرمان الفرد من طلب وقف تنفيذ القرار الذي أخطأ تقدير جسامة النتائج المترتبة على تنفيذه ، إذا كانت متطلبات وقف التنفيذ ودواعيه قد طرأت بعد رفع الدعوى الإلغاء ، والتخفيف عن ذوي الشأن أعباء إتباع إجراءات ومواعيد الإلغاء التي يجهلونها عند إقامة دعواهم أمام القضاء .[٢]

---

(١)وتعقيباً على نص المادة المذكورة يقول الدكتور محمد عبد العال السناري:( إن أهمية القرار الإداري – بإعتباره الوسيلة الأساسية التي تستطيع الإدارة بواسطتها مباشرة نشاطها – من جهة ، وخطورة الحكم بوقف التنفيذ من جهة آخرى ، هما اللذان دفعا المشرع المصري إلى إشتراط طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء ، حتى يضمن المشرع أن المدعي جاد في دعواه، وأنه لا يقصد من طلب وقف التنفيذ مجرد تعطيل عمل الإدارة )، لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨١، ص٨١ .

(٢) من هؤلاء: الدكتور سليمان الطماوي الذي يرى:(.إن القاعدة المسلم بها هي آلا يُضار المتقاضي بتأخر التقاضي، لهذا فإن طلب إلغاء القرار بإعتباره معدماً لجميع آثار القرار فيما لو حُكم به، يشمل ضمناً وقف تنفيذ آثار القرار إلى حين صدور الحكم، وإن مصلحة الطاعن في هذا الطلب لا تظهر إلا إذا قامت دواعي وقف التنفيذ فحينئذ يتعين عليه أن يطلب هذا الأثر صراحةً والا أعتبر متحملاً لآثار بطء التقاضي، ومن ثم فإننا لا نشك في أن هذا التفسير الحرفي للنصوص الذي أعتنقته المحكمة يجاوز قصد المشرع ، ويحرم الأفراد دون حق من حماية القضاء الإداري ، بل ويحمّل الدولة أعباء مالية هي في غنى عنها ،لأن حق الأفراد سيتحول إلى تعويض فيما لو نُفذ القرار...) ، لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى د.سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق، ص٨٧٣ و د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري، مصدر سابق، ص٩٦، و د. حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ١٩٣ .

وبالنسبة إلى العراق ، فلا يوجد نص تشريعي صريح يُلزم المدعي بتقديم طلب وقف التنفيذ في ذات الوقت مع طلب إلغاء القرار الإداري ، كما لم تُلزم محاكم القضاء العادي ، أو محكمة القضاء الإداري المدعي بوجوب تقديم طلب الوقف مع عريضة دعوى الإلغاء ، لذلك ، ليس هناك ما يمنع الأفراد من تقديم طلب وقف التنفيذ ، في نفس الوقت مع دعوى الإلغاء ، أو في لائحة مستقلة .

أما بالنسبة إلى الأردن، فإنه يُستفاد من أحكام المادة (٢٠)من قانون محكمة العدل العليا الملغى – وكذلك المادة (٦/ب) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤- أن طلب وقف تنفيذ القرار محل الطعن يجب أن يكون مستقلاً، ولكن ليس هناك ما يمنع من أن تتضمن طلبات المدعي الواردة في لائحة الدعوى الأصلية طلب وقف التنفيذ، ثم يفصله المستدعي لاحقاً بطلب مستقل .[١]

وفيما يتعلق بالقضاء الإداري في هذه الدول ، فقد إنتهجمنهجاً متسقاً مع النصوص القانونية السالفة الذكر ، حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه إلى عدم قبول طلب الوقف، وذلك لعدم إرتباطه بدعوى أصلية مقامة أصلاً لإلغاء القرار الإداري ، حيث جاء في القرار المذكور: [[...لا يكون طلب الوقف مقبولاً ، إلا إذا كان مرتبطاً بدعوى أصلية...]] .[٢]

وفي مصر، إستقر قضاء مجلس الدولة على وجوب وجود هذا التلازم، وأوجبت أحكام محاكم القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العلياتوفر هذا الشرط الشكلي بصورة مطردة ، بإعتباره شرطاً جوهرياً يجب الإلتزام به .

---

(١) د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٥٢٧ .

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتأريخ ٦ يونيو/ حزيران ١٩٨٤ ، أورده : د.محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٢٦٥.

من ذلك حكم حديث نسبياً للمحكمة الادارية العليا جاء فيه: [[...من حيث المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة ، أنه طبقاً لحكم المادتين (٤٩ و ٥٠) من قانون مجلس الدولة ، يُشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء، ومن ثم لا يجوز ولا يُقبل وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو أبداؤه على إستقلال في أثناء المرافعة ، ومرد ذلك أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها ، وذلك يبسط الرقابة القانونية على القرار الإداري، على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه المشروعية... ]] . (١)

أما بالنسبة إلى القضاء العراقي ، فلا يوجد هناك إلزام على المدعي بوجوب تقديم طلب الوقف مع لائحة دعوى الإلغاء ، حيث يُلاحظ من خلال إستعراض أحكام القضاء الإداري فيه ، أن المدعي عادةً يطلب في الدعوى إلغاء القرار الصادر عن الجهة الإدارية ، ويضمن طلبه في ذات الوقت وقف تنفيذ هذا القرار إلى نتيجة الدعوى ، من ذلك : الحكم الذي أصدرته محكمة القضاء الإداري برد الدعوى التي أقامها رئيس رابطة الفنادق والمطاعم في العراق ضد رئيس هيئة السياحة ، للمطالبة بإلغاء ووقف تنفيذ قرار الأخير الخاص بحل الهيئة الإدارية لرابطة الفنادق والمطاعم وإناطة إدارة الرابطة بهيئة مؤقتة . (٢)

---

(١) الطعن (٢٥٦٠٧ لسنة ٥١ ق – جلسة ٢٠٠٥/٩/٦) كما يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعنان ٦١٦٣ و ٧٩٣٦ لسنة ٤٧ق– جلسة ٢٠٠٧/٢/٢٤) والطعن (٢٦٩٤ لسنة ٤٨ق – جلسة ٢٠٠٧/٧/٣) ، والطعن(١١٠٩ لسنة ٤٥ق– جلسة ٢٠٠١/٥/١٣) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٣ آيلول ٢٠١٤ .

(٢) القرار المرقم (٩٥/ قضاء إداري/٢٠٠٤ في ٢٠٠٥/٧/٢٧ )، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq، ، تأريخ المشاهدة ٢٥ أيلول ٢٠١٤ .

ومع ذلك ، فقد يقيم المدعي دعوى للمطالبة بإلغاء قرار إداري معين وإثناء النظر فيها يقدم طلباً لوقف تنفيذه، من ذلك : ما جاء في حيثيات أحد قرارات المحكمة الإتحادية العليا، من أن رئيس إتحاد الحقوقيين العراقيين قد أقام دعوى أمام القضاء الإداري ضد رئيس مجلس الوزراء إضافةً إلى وظيفته، للمطالبة بإلغاء قرار الأخير المرقم (د/ق/٣/٣٥ في٢٠٠٥/٢/٩) الخاص بتشكيل هيئة تحضيرية مؤقتة تتولى مهام المكتب التنفيذي لإتحاد الحقوقيين العراقيين والتهئية لإجراء انتخاباته، وأن وكيل المدعي عاد وقدم بتأريخ ٢٠٠٥/٤/٤ طلباً إلى هذه المحكمة للمطالبة بوقف تنفيذ القرار محل الطعن إلى حين حسم الدعوى المذكورة . [١]

وبالنسبة إلى القضاء الإداري الأردني، فإنه من خلال إستقراء أحكام محكمة العدل العليا الملغاة ، لم نجد في قراراتها السابقة ما يشير إلى إشتراطها وجود مثل هذا التلازم من عدمه، وإنما هي كانت فقط تقرر إيقاف التنفيذ لحين حسم الدعوى، مما يعني لزوم وجود دعوى مقامة لإلغاء القرار الذي أوقفت المحكمة تنفيذه، من ذلك : ما قضت به المحكمة المذكورة في قرار حديث لها، برد الدعوى التي أقامها المستدعين شكلاً، لكونهما قد طلبا وقف تنفيذ القرارين موضوع الدعوى، قبل إقامتهما دعوى أمامها للمطالبة بإلغائهما . [٢]

---

(١) القرار المرقم (٣ /إتحادية /تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٨/٩ )، منشور على موقع وزارة العدل العراقية الإلكتروني www.moj.gov.iq، تأريخ المشاهدة ٢٥ أيلول ٢٠١٤ .

(٢) الدعوى ( ٢٠٩/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٩/٢٣ )، منشور على موقع القسطاس الإلكتروني، تأريخ المشاهدة ٢٦ أيلول ٢٠١٤.

**الفرع الثاني : تقديم الكفالة :-**

تفرد المشرع الأردني بإيراد هذا الشرط ، حيث خلت منه قوانين مجلس الدولة الفرنسي و مجلس الدولة المصري ( وكذلك قانون مجلس شورى الدولة العراقي بكافة تعديلاته ) ، ومقتضى هذا الشرط - المنصوص عليه في المادة ( ٦/ج ) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ [١] ، والمادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى - إعطاء محكمة العدل العليا الملغاة " ومن بعدها المحكمة الإدارية " حرية تقرير إلزام طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية ، وفقاً لما تقدره هذه المحكمة من حيث مقدارها وشروطها ، لمصلحة الطرف الآخر في دعوى الإلغاء أو لغيره ، مَن ترى المحكمة أن عطلاً أو ضرراً قد يلحق بهم إذا ما ظهر أن طالب وقف التنفيذ كان غير محقٍ في دعواه ، سواء بصورة كلية أو جزئية ، دون أي ضابط ، ومن دون أن يكون على المحكمة معقب في حالة عدم إلزامها لطالب وقف التنفيذ بتقديم الكفالة .

إلا أن المتتبع للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الملغاة يلاحظ أنها كانت تشترط وجوب تقديم الكفالة لقبول طلب وقف التنفيذ ، الأمر الذي يبدو معه أن المحكمة المذكورة هنا قد إعتبرت الكفالة شرطاً لازماً ، رغم أن النص لم يقيدها بذلك . [٢]

---

(١) تنص المادة (٦/ ج ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على : [[ ...**ج** - للمحكمة الإدارية أن تُلزم طالب إتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة مَن ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه ، سواء بصورة كلية أو جزئية ...]].

(٢) ناصر عبد الحليم السلامات ، المصدر السابق ، ص ٥٣٦ و ٥٣٧ .

كما يُلاحظ على نص المادة الآنفة الذكر أن المشرع الأردني قد أغفل تنظيم شروط وإجراءات هذه الكفالة أو مقدارها ، وترك الأمر لتقدير المحكمة ، التي كانت تارةً تحددها بأنها كفالة مالية ، كما في حكمها الذي قضت فيه بوقف تنفيذ قرار محافظ العاصمة الخاص بإبعاد المستدعيات عن البلاد ، إذا قدمن كفالة مالية قدرها ألفي دينار لكل واحدة منهن(١) ،وتارةً آخرى تحددها بكفالة عدلية ، كما في قرارها الذي قضت فيه بوقف تنفيذ قرار حبس وتوقيف المستدعي في مركز تأهيل الجويدة ، لحين تقديم كفالة عدلية من كفيل معتبر بمبلغ ستة الاف دينار .(٢)

وبهذا الصدد يرى الباحث أن الشرط المذكور ينطوي على تقييد لحق الأفراد بسلوك سبيل الطعن القضائي في القرارات التي قد تضرروا منها، خاصةً وأن معظم رافعي دعاوى الألغاء هم من الموظفين ذوي الدخل المتوسط ، وإن إشتراط المحكمة المختصة تقديم الكفالة المذكورة لقبول طلبات إيقاف هذه القرارات قد يؤدي الى إحجام الكثير منهم عن اللجوء إلى القضاء للغرض المذكور، رغم تضررهم البالغ من آثارها ووجود إحتمال كبير بقيام الإدارة بتنفيذ هذه القرارات ، لاسيما مع وجود مبدأ الأثر غير الموقف للدعوى الذي يتيح للأدارة كامل الحرية بتنفيذ قراراتها، حتى وإن تم الطعن فيها .

---

(١) القرار المرقم (٢٠٩/٢٠٠٠ في ٢/٥/٢٠٠٠)، كما يُنظر بهذا الصدد الأحكام الصادرة عن المحكمة المذكورة والمرقمة (٢٢٩/ ٢٠٠٠ في ٢١/٥/٢٠٠٠ ) و (٢٧٣/٢٠٠٠ في ٢٢/٦/٢٠٠٠)... منشورة على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ٢٦ أيلول ٢٠١٤ .

(٢) القرار المرقم (٢٤١/٢٠٠٠ في ١/٦/٢٠٠٠ )، كما يُنظر بهذا الصدد الأحكام الصادرة عن المحكمة المذكورة والمرقمة ( ٣١٦/٢٠٠٠ في ١٩/٧/٢٠٠٠ ) و (٣٥٥/٢٠٠٤ في ٢٦/٨/٢٠٠٤ )... منشورة على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ٢٦ أيلول ٢٠١٤ .

## المطلب الثاني

## الشروط الموضوعية

إن تقرير وصف نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بأنه نظام مؤقت ، يستلزم توفر عدداً من الشروط الموضوعية التي لا غنى عنها ، بحيث يتم رد طلب وقف التنفيذ إذا تخلف أحدها، وهذه الشروط تترجم دواعي القانون والواقع التي إقتضت خروج نظام الوقف عن الأصل العام المتمثل بالأثر غير الموقف للطعن بالألغاء ، وأعطت بالتالي لهذا الإستثناء مبرر وجوده إبتداءً ، وحافظت عليه من بعد .

ويمكن حصر الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ في شرطين إثنين هما : الضرر الذي يصعب تداركه ( أو ما يُعرف بشرط الإستعجال) ، وجدية الأسباب المثارة ( أو ما يُعرف بشرط المشروعية )، حيث يترجم شرط الإستعجال دواعي الواقع، أما دواعي القانون فيترجمها شرط الجدية ، ولابد من تكامل هذين الشرطين وإرتباطهما لتسويغ القضاء بوقف التنفيذ، بحيث يكفي هذا التكامل والإرتباط ويغني عن أي شروط موضوعية مستقلة آخرى[1]...وفي يلي بحث تفصيلي لهذين الشرطين :

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٢٧٢ .

**الفرع الأول : شرط الإستعجال :**

يُقصد بشرط الإستعجال: خطورة الموقف الناجم عن التنفيذ ،الذي بإجرائه يترتب حدوث ضرر جسيم لصاحب الشأن لا يمكن إصلاحه مستقبلاً إذا ما أُلغي القرار الإداري موضوعاً ، فتنعقد للطاعن مصلحة في طلب وقف التنفيذ – بصفة مستعجلة – ريثما يتم الفصل في الموضوع ، الذي قد يستغرق الكثير من الوقت [١] .

ويُلاحظ أن قوانين الدول محل المقارنة ، لم تورد تعريفاً محدداً للإستعجال – ولعل السبب في ذلك يعود إلى أنه ليس من وظائف المشرع وضع التعريفات – ولهذا فقد تصدى الفقه لهذه المسألة ، فعرف بعض الفقهاء الإستعجال بأنه:( الضرورة التي لا تحتمل تأخيراً ، أو الخطر المباشر الذي لا يكفي في إتقاءه رفع الدعوى بالطريق المعتاد ، حتى مع تقصير المواعيد ) . [٢]

وعرفه ُالبعض الآخر بأنه:( الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه ، والذي يستلزم درؤه ) [٣] ، في حين عرفه آخرون بأنه: ( الحالة التي يكون من شأن التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته ، أو حالة الخطر العاجل الذي لا يجدي في إتقائه الإلتجاء إلى القضاء العادي ). [٤]

---

(١) د. عبد الحكيم فودة ، المصدر السابق ، ص٣٥٨ .

(٢) معوض عبد التواب ، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٨، ص ٤٠ و ٤١.

(٣) د. إبراهيم صالح الصرايرة ، مدى فاعلية القضاء المستعجل وآلية تنفيذه وفقاً للتشريع الأردني ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الأول ، العدد الثامن ،٢٠١٣ ، ص ٨٤.

(٤) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ٩٨ .

وهناك مَن يرى بأن الإستعجال هو ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من إتباع الإجراءات العادية للتقاضي ، نتيجةً لتوافر ظروف تمثل خطراً على حقوق الخصم أو تتضمن ضرراً قد يتعذر تداركه وإصلاحه . (١)

أما بالنسبة للتشريع ، فقد نص المشرع الفرنسي في المادة (٤/٥٤) من مرسوم٣٠ تموز ١٩٦٣ على شرط الإستعجال ، معبراً عنه بمصطلح (conse'quences difficilement reparables) ، أي" نتائج يصعب إصلاحها بالرجوع عنها،وإعادة الحال إلى ما كان عليه "، كما رددت نفس التعبير المادة (٣/١٢٥) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية لعام ١٩٤٥ ، وكذلك نَص قانون (٣٠ يونيو/حزيران ٢٠٠٠) على هذا الشرط ، من دون أن له يحددمضموناً معيناً يوضحه، هادفاً من وراء ذلك أن يكون القاضي مرناً إلى حد كبير في تقدير توافره . (٢)

---

(١) د. آمال يعيش تمام ، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بناًء على أمر إستعجالي ، بحث منشور في مجلة المفكر ، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائرية ، العدد الرابع ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٢١ ..ويُلاحظ من خلال إستقراء مضامين التعاريف الوارد ذكرها في أعلاه أن ركن الإستعجال يقوم على عنصرين هما ( التعذر ) و ( النتائج التي قد يتعذر تداركها ) ، حيث يرتبط التعذر بمعيار زمني يعود إلى آثار الإستمرار بتنفيذ القرار على المركز القانوني لطالب وقف التنفيذ حال القضاء لاحقاً بإلغاء هذا القرار ، وتتحدد ( النتائج المتعذر تداركها ) من جانب آخر بمعيار موضوعي يعود إلى الخطر أو الضرر المادي أو المعنوي الذي يلحق بالمركز القانوني لطلب وقف التنفيذ لو لم يُجب إلى طلبه ، وبما لا يمكن معه التخلص من آثار الخطر أو الضرر إذا قُضي بإلغاء القرار عند الفصل في طلب الإلغاء ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى الدكتور رجب محمود طاجن ، وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري ( دراسة مقارنة ) ، بحث منشور في المجلة القانونية والقضائية ، الصادرة عن مركز الدراسات القانونية والقضائية في وزارة العدل القطرية ، العدد الخاص ، رجب/ يونيو ٢٠١١ ، ص ١٥٨ .

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص٣٦٤ .

كما كان مجلس الدولة الفرنسي منذ السنوات الأولى للقرن التاسع عشر يشترط لقبول طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه في دعوى تجاوز السلطة ، ضرورة التوقي من ضرر يُخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ هذا القرار [١] ، وكانت أحكامه تقتصر على مجرد التحقق من وجود ضرر بسيط لكي يقضي بوقف التنفيذ ، ثم حدد فيما بعد في أحكامه المتتالية طبيعة الضرر المبرر لوقف التنفيذ بأنه " الضرر الذي لا يمكن إصلاحه أو الذي يستحيل جبره " . [٢]

من ذلك ، حكمه الصادر بتأريخ ١٩٧٦/٦/١٨ في قضية (Moussa Konate') ، التي تتلخص وقائعها بأن وزير الداخلية إتخذ قراراً بإلزام الطاعن بمغادرة الإقليم الفرنسي ، حيث أقام المذكور دعوى تجاوز السلطة أمام المحكمة الادارية لباريس، لإلغاء هذا القرار، طالباً وقف تنفيذه ، ولّما فَصل مجلس الدولة بالطلب قضى بالآتي: [[ ...إن الأضرار التي ستلحق بالسيد (Konate') والمترتبة على بقاء تنفيذ القرار ساري المفعول، من طبيعتها أن تبرر وقف التنفيذ ، لأن واحداً على الأقل من الوسائل التي أثارها الطاعن كسند في طعنه لتجاوز السلطة من طبيعتها أن تبرر إلغاء القرار، وعليه ، وفقاً لظروف القضية، يوقف تنفيذ الأمر الخاص بمغادرة الأراضي الفرنسية...]] . [٣]

---

(١) يُلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي كان يورد في بعض القرارات الصادرة عنه إصطلاحي ( الضرر) و( الخطر) ، كتعبير عن ركن الإستعجال ، وكناية عن عدم إمكانية تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري ، وذلك تحوطاً منه ، و إهتماماً أكبر بركن الإستعجال وزيادةً في توضيح بعض صوره ، وبيان أن ( الضرر) و( الخطر) بشقيه المادي والمعنوي هو المقصود بعدم الإمكان ، أو تعذر أو إستحالة تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري ...لمزيد من التفاصيل ، يرجى الرجوع إلى سعود منور عبدالله العلوان ، المصدر السابق ، ص ٧٢ .

(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

(٣) أورده أوفارت بو علام ، المصدر السابق ، ص ٦٨ .

أما المشرع المصري ، فقد نص على هذا الشرط في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، بما فيها المادة ( ١/٤٩) من قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وعّبر عنه بمصطلح " النتائج التي يتعذر تداركها " ، في حين أطلق جانبٌ من الفقه الإداري المصري على شرط الإستعجال مصطلح ( الضرر)، من هؤلاء : الدكتور سليمان الطماوي ، الذي عرفه بأنه: أمرٌ نسبي تقديري، تختلف بشأنه وجهات النظر، حيث يختلف التقدير بين محكمة القضاء الإداري، وبين المحكمة الإدارية العيا، وفقاً للزاوية التي تنظر منها المحكمة إلى الموضوع ، وكذلك الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الذي ّبين أن حالة الإستعجال والضرر تتوافر إذا كانت نتائج التنفيذ الفوري يتعذر تداركها وإزالتها، إذا ما قضى المجلس فيما بعد في الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه . [١]

كما أشارت إليه محاكم القضاء الإداري المصرية في العديد من أحكامها ، من ذلك : قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر في الدعوى التي أقامها المدعي للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار إعلان نتيجة الثانوية العامة لعام٢٠٠٢/٢٠٠٣، فيما تضمنه من عدم إضافة درجة الإمتحان في مادة المستوى الرفيع (جغرافيا )، إلى المجموع الكلي لدرجات نجله ، حيث قضت المحكمة المذكورة بوقف تنفيذ هذا القرار، لتوافر ركن الإستعجال في الطلب ، وذلك لتعلق القرار المذكور بالمستقبل التعليمي لنجل الطاعن . [٢]

---

(١) لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى د. سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص ٨٧٤ ، و د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٦٧٤ .

(٢) الطعن (٢٣١١ لسنة ٥٠ ق عليا – جلسة ٢٠٠٦/١١/٢٥ ) منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٧ أيلول ٢٠١٤.

وكذلك الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه : [[...إن بقاء المدعي في السجن إلى أن يفصل في أصل الدعوى موضوعاً أمر قد يترتب عليه فوات الغرض المقصود من الأفراج وقضاء المدة جميعها في السجن مع ظهور وجه الجد في إستحقاقه الإفراج وهذا بلا شك مما يتعذر تداركه...]] . (١)

أما بالنسبة إلى المشرع العراقي ، فإنه لم ينص على هذا الشرط مباشرةً ، ولكن يُستشف ذلك من بعض قواعد القضاء المستعجل التي نص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، كما أشار إليه القضاء في بعض أحكامه ، من ذلك قرار المحكمة الإتحادية العليا الذي أوضحت في حيثياته :[[...ماكان على محكمة البداءة أن تقرر إيقاف إجراء إنتخابات الإتحاد العام للتعاون ، لأن مثل هذا الطلب ليس من إختصاص المحكمة المذكورة إتخاذه كونه أمر ولائي يُشترط فيه توفر ركنين هما حالة الإستعجال ووجود نص في القانون...]] . (٢)

وبالنسبة إلى المشرع الأردني ، فقد نص على هذا الشرط في المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى ، والمادة ( ٦/أ) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ .

---

(١) الدعوى المرقمة ( ١٠٠٦ لسنة ٥ق – جلسة ١٩٥١/١٠/١٠ ) كما يُنظر بهذا الصدد القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا المرقمة ( الطعن ٩٠٧٤ لسنة ٥٢ – جلسة ٢٠١٠/٤/١٧) و الطعن (١١٨٦٩ لسنة ٤٨ق – جلسة ٢٠٠٩/١٢/٢٦ ) و الطعن (٦٠٣٨ لسنة ٤٥ق– جلسة ٢٠٠٠/٢/٢٧) والطعن (٢٧٤٢ لسنة ٢٩٥–جلسة ١٩٨٣/٩/٥)... منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٧ أيلول ٢٠١٤.

(٢) القرار المرقم (٣٥ / إتحادية / تمييز/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٥/٦) ، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq ، تأريخ المشاهدة ٢٧ أيلول ٢٠١٤ .

كما إستقر إجتهاد محكمة العدل العليا الملغاة على وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي ترتب نتائج قد يتعذر تداركها أو من شأنها إلحاق أضرار برافع الدعوى ، دون أن تتطرق إلى طبيعة هذه الأضرار ودرجتها ، بساطةً أو خطورةً ، وإذا كانت من النوع الأخير ، فماهي درجة الخطورة ، وما معيارها [1]، من ذلك : قرار المحكمة المذكورة الذي جاء فيه: [[...وحيث أن الإستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه لا يمكن تدارك نتائجه ، تقرر عملاً بأحكام المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا ، وقف تنفيذ هذا القرار مؤقتاً ، ولحين البت في الدعوى ، إذا قدم المستدعي كفالة مالية مقدارها خمسة الآف دينار ...]] . [2]

ويتحقق ركن الإستعجال ، وفقاً للرأي الراجح ، إذا إستبان للقاضي المختص أن الإجراء الوقتي المطلوب منه إتخاذه للمحافظة على الحق الذي يُخشى عليه ، أمرٌ لا يحتمل الإنتظار حتى يُعرض أصل النزاع على قاضي الموضوع [3] ، إلا أنه لا يُشترط لقيام الركن المذكور أن تكون كافة نتائج القرار المطلوب وقف تنفيذه متضمنة على وجه الإطلاق أضراراً أو أخطاراً بالنسبة للطاعن، بل يكفي أن يؤدي بعضها فقط إلى ذلك، مادام مؤثراً في مركزه ، على درجة من الأهمية كافية لكي تبرر الخشية من إحتمال عدم تدارك نتائجه فيما لو قُضي ببطلان هذا القرار . [4]

---

(1) د. نفيس صالح المدانات ، المصدر السابق ، ص ٢٠٩ .

(2) القرار المرقم ( ٢٠٠٦/٤٨٧ في ١٤/١١/ ٢٠٠٦ ) ، منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ٢٨ أيلول ٢٠١٤.

(3) د. مصطفى مجدي هرجة ، الجديد في القضاء المستعجل ، دار الثقافة للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٨٢،ص٧٤.

(4) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٢٧٢ .

ومسألة تحديد طبيعة الضرر المبرر لوقف التنفيذ مسألة ضرورية، خاصةً وأن الآثار التي يتعذر تداركها ليس لها مفهوم عام ومجرد ، بل أن مفهومها واقعي يختلف بإختلاف كل قضية ، ولهذ يُترك للقضاء عادةً تقدير كل حالة وفقاً لظروفها الخاصة [١]، فالإستعجال بإعتباره معياراً وضابطاً قانونياً، يتغير ويختلف بإختلاف الظروف والأحوال ، فما يُعد حالة من حالات الإستعجال في زمن معين، وفي مكان معين ، قد لا يُعد كذلك في زمن ومكان آخر [٢]، حيث تستظهر محاكم القضاء الإداري– مثلها مثل محاكم القضاء العادي– حالة الإستعجال من ظاهر الأوراق ، دون أن تغوص في أصل الحق المتنازع عليه ، أو بمعنى آخر، دون مساس بأصل طلب الإلغاء . [٣]

إلا أنه يمكن القول أن شرط الإستعجال يقوم على ثلاثة معايير أساسية يجب على المحكمة مراعاتها عند فحص طلب إيقاف التنفيذ، وهي: آلا تتأذى المصلحة العامة من وقف التنفيذ إيذاءً شديداً– آلا يتضرر طالب وقف التنفيذ ضرراً كبيراً في عمله وحياته الخاصة– أن يتعذر على طالب وقف التنفيذ دفع النتائج الضارة التي تترتب على إستمرار تنفيذ القرار بالوسائل القانونية[٤] ، وبالتاليلا يتوافر الإستعجال إذا كان بوسع الطاعن توقي النتائج متعذرة التدارك ، والتي من شأن تنفيذ القرار إحداثها بواسطة الوسائل العادية المقبولة .

---

([١]) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٨٠ و٢٨٢ .

([٢])عبد العزيز سعود سعيد ، مناط الإختصاص في القضاء المستعجل ( دراسة مقارنة ) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة الشرق الأوسط الأردنية ، ٢٠١١ ، ص٤١ .

([٣]) د. خميس السيد إسماعيل ، موسوعة القضاء الإداري ( دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري ) ، الجزء الثاني ، دار محمود للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٠٨ .

([٤]) د. محمد المجني ، إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية ، بحث منشور على موقع العلوم القانونية الإلكتروني www.marocdroit.com، تاريخ المشاهدة ٢٩ أيلول ٢٠١٤ .

مع ملاحظة أن الإستعجال بمعناه المتقدم لا يكون عنصراً في المركز القانوني المطلوب حمايته ، ولا عنصراً في القرار موضوع الطلب، وإنما هو حالة تنشأ عن القرار وتمس المركز القانوني للطاعن، وتستلزم إجراءً قضائياً يرتب حماية مؤقتة إلى حين الفصل في الدعوى الموضوعية ، فهو بهذا المعنى لا يعدو أن يكون حالة موضوعية ترتبط بظروف كل دعوى على حدة ، ويشترط بقاؤها إلى حين الفصل في الدعوى فإن زالت قبل الحكم ، زال ركنٌ لازمٌ للنطق بوقف التنفيذ ، حتى وإن كان ركن الجدية ثابتاً . (١)

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: [[...الإستعجال ليس صفة يسبغها المدعي على المركز القانوني المتنازع عليه ، وإنما هو حالة نابعة من طبيعة هذا المركز المطلوب حمايته على وجه الإستعجال ، وماهية الإجراء المطلوب للمحافظة عليه ، حيث أنه لا يوجد في القانون قرار إداري مستعجل وقرار إداري غير مستعجل ، ومن ثم فإن الإستعجال حالة مرنة غير جامدة أو ثابتة ، ويتم إستظهارها من ظروف كل دعوى على حدة ...ومما لاشك فيه أنه في مجال وقف التنفيذ يتعين إستمرار ركن الإستعجال حتى تأريخ الفصل في النزاع ، ذلك أن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه ، فإذا إنقضت تلك النتائج بأن زالت حالة الإستعجال ، فَقَدَ طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه ...]] . (٢)

---

(١) د. رجب محمود طاجن ، المصدر السابق ، ص ١٥٦ .

(٢) الطعن ( ٦٠١٣ لسنة ٤٣ق – جلسة ٢٠٠٣/٢/١ ) ، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٩ أيلول ٢٠١٤.

علماً أن هناك بعض القرارات الإدارية يكون الإستعجال الموجب لوقف التنفيذ متوافراً قيامه فيها بصورة غير قابلة لإثبات العكس، وقد حاول بعض الفقهاء حصر القرارات التي يتوافر في طلب وقف تنفيذها ركن الإستعجال ، وبيّنوا بأنها تشمل : قرارات الضبط الإداري التي تمثل مجالاً خصباً لتوافر حالة الإستعجال، لكون مثل هذه القرارات يرتب تنفيذها نتائج يتعذر تداركها ، نظراً لمساسها بالحريات العامة ،ومن ثم فإنها تحول دون إستعمال حق مشروع مقرر قانوناً ومؤكد دستورياً[١]– القرارات التي تمس مورد الرزق – القررات التي تمس سمعة الشخص– القرارات التي تمس المستقبل العلمي – القرارات المتعلقة بشغل منصب موقوت بفترة زمنية محددة .

أما القرارات التي لا يتوافر فيها الركن المذكور فتشمل: القرارات التي تمس حقوق مادية، القرارات التي تم تنفيذها، والقرارات التي تزول فيها حالة النتائج التي يتعذر تداركها أثناء الفصل في طلب وقف تنفيذها . [٢]

ومن الجدير بالذكر أن ركن الإستعجال لايشترط توافره إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه قراراً منعدماً ، ذلك أن الإعتداء المادي تجب إزالته فوراً ، وأن القرار المنعدم يعتبر فعل مادي ، ويعتبر تنفيذه عملاً من أعمال الغصب والعدوان ، ويخرج عن دائرة القرارات الإدارية الصحيحة .[٣]

---

([١]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .

([٢]) لمزيد من التفاصيل حول هذه القرارات والتطبيقات القضائية لها ، يرجى الرجوع إلى مؤلف الدكتور محمد أحمد عطية ( الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة )، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص(٧٠– ٩٧).

([٣]) د. خميس السيد إسماعيل، المصدر السابق ، ص ٢١٠ .

وفـي ذلـك تقول محكمـة القضاء الإداري المصرية :[[ ...أما إذا نـزل القرار إلـى حـد غصب السلطة ، وإنحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً ، فلا تلحقه حصانة ، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه ، ولا يكون قابلا للتنفيذ بالطريق المباشر ، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل إستعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة ، مما يبرر بذاته طلب المطعون عليه إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة ، حتى لا يستهدف لـِما يستهدف له من نتائج يتعذر تداركها...]] . [١]

**الفرع الثاني : شرط المشروعية ( الأسباب الجدية ):**

يُقصد بالأسباب الجدية : تلك الأسباب شبه المؤكدة التي لا يُدفع بها لمجرد المماطلة وكسب الوقت ، والتي من شأنها أن تولد الشك في وجدان القاضي في صحة القرار المطلوب وقف تنفيذه ، وتكون لها فرصة قوية لأن تُقبل عند الحكم في الموضوع . [٢]

في حين يرى جانبٌ من الفقه المصري أن المقصود بالأسباب الجدية هو ضرورة إتصال طلب وقف التنفيذ بمبدأ المشروعية ، وذلك بأن يكون إدعاء طالب وقف التنفيذ قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية ، ويكفي في ذلك أن يكون هناك إحتمال في أحقية المدعي لـِما يطلب من حيث الموضوع ، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الإحتمال متحققاً أم غير متحقق . [٣]

---

(١) القضية (١٠٤٦ لسنة ١٨ق – جلسة ١٩٦١/١١/١٦)، أورده الدكتور أحمد محمد عطية ، المصدر السابق ، ص١١١.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٦٧٥.

(٣) عبد اللطيف نايف عبد اللطيف ، القرار الإداري بين ضرورات التنفيذ ومقتضيات وقف التنفيذ ( دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عدن ، اليمن ، ٢٠٠٠، ص ٧٠ .

وهناك مَن يرى أن مفهوم الأسباب الجدية يعني : رجحان صدور حكم بإلغاء القرار الإداري ، وذلك بتقديم المدعي أسباب جدية في عريضة الطعن بالإلغاء ، تبعث على إعتقاد قوي بأن إحتمال إلغاء القرار الإداري وارد، حيث يقوم القاضي المختص لإجل ذلك بتحقيق عميق في جميع وثائق ومستندات الدعوى ، كي يتحقق من توافر الأسباب الجدية ، من عدمه ، فإن إنعدمت، حكم القاضي برفض الدعوى لعدم التأسيس . (١)

وهذا الأمر يتطلب من القاضي الإداري أن يقوم بفحص الأُسس التي بُنيت عليها دعوى الإلغاء ، رغم أن في هذا خروج عن الأصل، إذ أن الوضع المعتاد أن يتولى القاضي النظر في الملف المعروض عليه بما يحتويه من وثائق، ولا علاقة له بدعاوى آخرى ولو رُفعت أمامه ، غير أنه وإستثناء من هذا الأصل ، وبهدف تمكين القا ضي من دراسة الملف المعروض عليه بشكل جيد توجبه مقتضيات العدالة ، تعّين على القاضي أن ينتقل من ملف الوقف الى ملف الإلغاء ويفحص الأسباب المستند إليها لرفع دعوى الإلغاء . (٢)

وتظهر جدية الطاعن من العيوب التي ينبني عليها الطعن – والمتمثلة بعيب عدم الإختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب السبب، أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تفسيرها أو تأويلها، أو إساءة إستعمال السلطة ، حيث لا توجد قيود على الأسباب التي يتم التمسك بها في طلب وقف التنفيذ .

---

(١) د.عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام ، قراءة في سلطات القاضي الإداري الإستعجالي وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم ٠٨/٠٩، بحث منشور في مجلة المنتدى القانوني ، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد السادس ، ٢٠٠٩، ص ١٧٣ .

(٢) د. عمار بو ضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء ( دراسة مقارنة )، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ ، ص ٢٦٠ .

وتحتل لأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ مرتبةً وسطاً بين الأسباب التسويفية – التي يُقصد بها عرقلة تنفيذ القرار الإداري – والأسباب الحاسمة للإلغاء ، والتي لن يتوصل إليها القاضي إلا بعد فحص متعمق لدعوى الإلغاء . (١)

وشرط الجدية ركنٌ إبتدعه مجلس الدولة الفرنسي بقضائه المتواتر على تطلبه شرطاً للحكم بوقف التنفيذ ، على خلاف شرطيه الآخَرين – المتمثلين بشرطي الإقتران والإستعجال – حيث تطلبهما المشرع الفرنسي صراحةً لقبول طلب وقف التنفيذ (٢) ، ولم ينص على هذا الشرط إلا في المادة ( ٤/٥٤) من مرسوم ٣٠ يوليو/تموز ١٩٦٣ .

ورغم هذا التأخر في النص على الشرط المذكور تشريعياً ، إلا أن ذلك لم يمنع القضاء الإداري من الحكم بوقف التنفيذ بالإستناد إليه، وقد كانت أول إشارة من مجلس الدولة الفرنسي لهذا الشرط في عام١٨٢٤، في قضية ( Thient) التي جاء في حيثيات الحكم الصادر فيها:[[...إن الدعوى المقدمة من المدعي لاتحتوي على أي سبب لإلغاء القرار المطعون فيه ، وتكون غير مقبولة بالنسبة للموضوع ولوقف التنفيذ الذي طلبه...]]، كما أشار إليه المجلس في الحكم الصادر في قضية (de Bussiere)، حينما أوضح أن الأسباب التي يقوم عليها الطعن بالإلغاء تسوغ القضاء بوقف التنفيذ . (٣)

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٤٣٥ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١١٥ .

(٣) أوردها د. أحمد خورشيد المفرجي، المصدر السابق، ص ٩١ و د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق، ص ٤٤٠.

وبعد الإصلاح القضائي الذي تم سنة ١٩٥٣ – والذي بموجبه أُنشئت المحاكم الإدارية ، وجُعل مجلس الدولة قاضي إستئناف بالنسبة لأحكام هذا المحاكم الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية – تعددت الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي والتي تطلبت وجود الأسباب الجدية كشرط ثاني وضروري للحكم بوقف التنفيذ بجوار شرط الإستعجال، منها حكم حديث نسبياً قضى بوقف تنفيذ قرار طرد أجنبي من البلاد إلى غاية الفصل في مدى شرعية هذا القرار، حيث جاء في حيثياته :[[...ثابت مما سبق أن القرار محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة– وهي وزارة الداخلية – كما لم يُبلغ للمدعي ،ومن ثم يحتمل إبطاله ويجعل دفوع المدعي جدية ، مما يتعين قبولها والطلب معاً ، علماً أن تنفيذ هذا القرار قد يسبب للمدعي أضراراً لا يمكن إصلاحها في حالة إبطال القرار...]] . (١)

وفي مصر، لم يرد النص صراحةً على شرط الأسباب الجدية في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، حيث إكتفت القوانين المذكورة فقط بشرط " تعذر تدارك النتائج المترتبة على تنفيذ القرار" كسبب للحكم بوقف تنفيذ هذا القرار ، وتركت للفقه والقضاء سلطة تحديد هذا الشرط ، وتعريفه وبحثه والتحقق من توافره ، وفي هذا الصدد ترى المحكمة الإدارية العليا بأن:– [[ ...ركن الأسباب الجدية مؤداه أن يقوم إدعاء الطالب بحسب الظاهر من الأوراق ومن واقع الحال، ومن دون المساس بأصل الموضوع ، على أسباب قانونية جدية تحمل على إلغاء القرار لعدم مشروعيته... ]] . (٢)

---

(١) القرار رقم (١٣٧٧٢٠ في ٢٠٠٢/٨/١٤) ، أورده غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ١٠٦ و ١١١.
(٢) الطعن( ٣٧٤٥ لسنة ٣١ق– جلسة ١٩٩٣/١/٥) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٩ أيلول ٢٠١٤ .

وقد رسمت هذه المحكمة لقاضي وقف التنفيذ ، حدود نظره في مشروعية القرار المطعون فيه –عند قيامه بإستظهار مدى توافر شرط الجدية– في العديد من أحكامها ، وبّينت أنه على محكمة الموضوع ، عند إستظهارها الجدية في طلب الوقف ، أن تقضي في الأمر فقط ، دون خوض في الموضوع أو سبر أغواره أو مساس بإصله ، ودون أن تستبق في شأنه قضاء الموضوع أو تخلص إلى تكوين رأي نهائي فيه ، من ذلك حكمها الذي جاء فيه :[[... إن قاضي المشروعية وهو بصدد تقدير ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ ، يجب أن يلتزم بحدود الإختصاص المقرر له كقاضي للأمور المستعجلة في المجال الإداري ، بحيث يقف إختصاصه في هذا الشأن عند إستظهار وتقدير جدية المطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري بالنظر إلى ظاهرها ، إستخلاصاً من ظاهر الأوراق ، دون غوص في موضوع المنازعة والتعمق في تمحيصها ، ووزن الدلائل الموضوعية وزناً دقيقاً متعمقاً ، إذ أن ذلك كله يكون من إختصاص قاضي الموضوع ...]] .[١]

إلا أنه ُيلاحظ من خلال إستقراء أحكام القضاء الإداري المصري[٢] أنه قد خرج في بعضها على مبدأ ظاهر الأسباب الجدية ، حيث قام بفحص معمق لموضوع النزاع بعناصره المختلفة ، لدرجة تقترب من مستوى الفصل في دعوى الإلغاء .

---

(١) الطعن ( ٧٤٣ لسنة ٣٥ق– جلسة ١٩٩٠/١١/٢٤ )، أورده د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٥١٣ .

(٢) أما بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فأن قضاءه مستقّر على أن مجرد الشك أو غيابه ، لا يعبر عن رأي في موضوع منازعة الإلغاء ، وأن دور قاضي وقف التنفيذ يقتصر في مباشرته لولاية وقف التنفيذ على إثبات شرط الجدية بالنسبة للشك في مشروعية القرار الإداري محل طلب الوقف ، ولا يتخطى ذلك إلى الحلول محل قاضي الموضوع ، وإلا فإنه يرتكب خطأً قانونياً يؤدي إلى إلغاء قراره بشأن وقف التنفيذ ، وهذا الرأي متأسس على معيار التجرد الموضوعي أو الوظيفي القائم على أن طبيعة المهمة المسندة إلى قاضي وقف التنفيذ لا تؤدي بذاتها إلى التأثير على موضوعيته ، فمهمة قاضي الوقف تختلف جذرياً عن مهمة قاضي الإلغاء ... لمزيد من التفاصيل ، يرجى الرجوع إلى د. رجب محمود طاجن ، المصدر السابق ، ص ١٧٧ .

من ذلك: الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا الذي ألغت فيه حكم محكمة القضاء الإداري المرقم (٣٧٥٩ لسنة ٣٧ق- جلسة ٧ نوفمبر ١٩٨٣) القاضي بوقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية ،الخاص بسحب جواز المدعي وإدراج أسمه ضمن قوائم الممنوعين من السفر، حيث تبين للمحكمة بعد دراستها لوقائع الدعوى تفصيلياً أن ركن الجدية غير متحقق في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، لأن المادة (١١) من قانون جوازات السفر رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ أجازت لوزير الداخلية سحب جواز السفر ورفض منحه أو تجديده إذا ما توافرت دلائل جدية أو قرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى قيام حالة واقعية أو قانونية تدفع الإدارة لإتخاذه ، وأن هذا الأمر متحقق في هذه المنازعة، حيث تفيد الأوراق أن قسم رعاية المصالح المصرية في صنعاء نسب إلى المدعي إرتكابه أموراً معينة تنبئ عن إنحراف في المسالك ، وشذوذ في الطبع، مما يؤثر تأثيراً سيئاً على سمعة الدولة ويلحق الضرر بأبنائها في الخارج ، من ذلك قيامه بدور العميل لدى أجهزة الأمن اليمنية في أوساط الجالية المصرية بصنعاء ، وتلقيه الرشاوي، وإستغلال نفوذه للضغط على المصريين وإبتزاز أموالهم، إضافة إلى التحقيقات الإدارية التي تمت معه من قبل القسم القنصلي للسفارة والتي تظهر أن المدعي لم يكن فوق مستوى الشبهات، وعلى هذا النحو يغدو طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه غير قائم على أسباب جدية وبالتالي حقيقاً بالرفض، وحيث أن الحكم المطعون فيه قد قضى بغير ما تقدم فيكون قد جانب الصواب ، ومن ثم حق القضاء بالغائه وبرفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه . [1]

---

([1]) الطعن(٢٧٣٩ لسنة ٢٩ق- جلسة ١٩٨٤/٤/٢١)، كما يُنظر بهذا الصدد قرار المحكمة المذكورة المرقم (الطعن ٣٢١٩ لسنة ٤٨ق - جلسة ٢٠٠٧/٦/٩) ، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكترونيwww.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ٣٠ أيلول ٢٠١٤ .

وكذلك حكمها الذي جاء فيه [[...ومن حيث أن الدستور في المادة (١٤٦) ، منح رئيس الجمهورية إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة ، وذلك بإصدار ما أُصطلح عليه باللوائح التنظيمية ، ومنها مرفق التعليم ، وعليه صدر القرار الجمهوري المشار إليه باللائحة التنفيذية للجامعات الخاصة، متضمنةً الأحكام التي صدر إستناداً إليها القرارين المطعون فيهما ، ومن ثم لا تتوافر شبهة عدم الدستورية التي إرتكن اليها الحكم المطعون فيه ، وبالتالي ، لا يتوافر ركن الجدية اللازم للقضاء بوقف التنفيذ بالنسبة للقرارين ، وهذا ما يستتبع من القضاء رفض الطلب ...]] . (١)

وقد أنتقد جانب من الفقه المصري مسلك القضاء الإداري في بحثه ظاهر الأسباب الجدية ، حيث يرى بعضهم خطورة إتجاه القضاء في تقدير الأسباب الجدية بطريقة موضوعية ، والتي تبدو في التطابق بين الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ ، وتلك الصادرة في الموضوع ، بحيث تعتبر مؤشراً على إتجاه المحكمة ، لذا فهو يقترح – حلاً لهذه المشكلة – بأن يتم إسناد الفصل في طلبات وقف التنفيذ إلى قاضٍ فرد ، ولابأس أن يكون أحد أعضاء المحكمة المختصة بنظر الموضوع . (٢)

---

(١) الطعن (١٣٠٥١ لسنة ٤٩ق– جلسة ٢٠٠٣/١١/١٨ )، كما يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة الإدارية العليا المرقمة (٤٢٨ لسنة ٤٨ق – جلسة ٢٠٠٧/٤/٢١) و (١٣٠١٩ لسنة ٤٨ ق عليا – جلسة ٢٠١٠/٦/٢٦) و(١٠٧٣ لسنة ٣٢ ق– جلسة ١٩٩٢/٥/٣١) و(٢٧٧٦ لسنة ٣٤ق – جلسة ١٩٩٠/٢/١٠) و(١٤٠٤ لسنة ٣٣ ق – جلسة ١٩٨٩/٦/٣ ) و (٣٤٧ لسنة ٢٨ق عليا– جلسة ١٩٨٥/٣/١٦) ... منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٣٠ أيلول ٢٠١٤.

(٢)نقلاً عن الدكتور عبد المحسن سيد ريان ، أورده : علي يوسف محمد العلوان ، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن ( دراسة مقارنة ) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية العليا في جامعة عمان العربية ، الأردن ،٢٠٠٥ ، ص ١٩٨ و ١٩٩ .

فـي حـين أيّـد رأي آخـر هـذا المـسلك القـضائي، وأعتبـر أن مقتـضى الجديـة أن يتـضح للمحكمـة أن الطـاعن يستند إلـى أسباب صـحيحة يرجح معها الحكم بإلغـاء القرار عند الفصل فـي الموضـوع ، وهـذه الجدية شرط يتصل بمحل طلب وقف التنفيذ ، ويرتبط بالواقع وحكم القانون الذي يمثل جانب المشروعية فـي القرار الطعين ، وفقاً لصحيح تفسير القانون وواقع الحال ، لذلك فإن المدعي يجب أن يؤسس دعواه علـى أسباب قوية توحي لأول وهلة بإحتمال إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه . [١]

أما بالنسبة إلى العراق ، فقد أشار المشرع فيه إلى هذا الشرط في بعض صور القضاء المستعجل الوارد ذكرها فـي المـواد (١٤٢ – ١٤٨) مـن قـانون المرافعات المدنيـة رقـم ٨٣ لـسنة ١٩٦٩ المعدل والتـي منهـا:( طلـب منـع المـدعى عليـه من السفر إذا قامت أسباب جديـة تبـرر ذلـك – طلـب إعادة الكهربـاء أو الميـاه أو الإتصالات أو غير ذلك من المرافق العامة إذا عطلتها بدون مبرر الدوائر الرسمية التي تلتزم بأدائها )، كما أشار إليه القضاء العراقي في العديد من أحكامه .

مـن ذلـك : قرار محكمـة بـداءة الشطرة الـصادر فـي الـدعوى التـي أقامتهـا المدعيـة للمطالبـة بمنـع سـفر المـدعى عليـه خشية فراره مما يؤدي إلـى تـأخير حسم الـدعاوى المقامـة من قبلها وتعريض حقوقها للخطـر، خاصةً وأن المدعي يسكن حالياً في مدينة لندن ولم يترك عنواناً لغرض تبليغه عند الحاجة ، حيث أصدرت المحكمة قرارها برد الدعوى لعدم وجود أسباب جدية . [٢]

---

(١) د. حسين عبد السلام جابر، المصدر السابق ، ص ٣٢٦ .

(٢) القرار المـرقم ( ١/ قـضاء مـستعجل/٢٠١١ فـي ٢٠١١/٥/١٠ ) ، منـشور علـى موقـع مجلـة التـشريع والقـضاء العراقيـة الإلكترونـي www.tqmag.net، تأريخ المشاهدة ٤ تشرين الأول ٢٠١٤

وكذلك قرار محكمة بداءة الناصرية الصادر في الدعوى التي أقامها مدير فندق الجنوب للمطالبة بإلزام مدير عام توزيع كهرباء ذي قار، بأعادة التيار الكهربائي لفندقه– والذي قطعه عنه تعسفاً رغم قيامه بتسديد الأجور وعدم وجود مخالفة – حيث أصدرت المحكمة قرارها بإلزام المدعى عليه بإعادة التيار الكهربائي بصورة مستعجلة، وذلك لكون هذا الفندق هو المؤسسة السياحية الوحيدة المعدة لإستقبال الوفود الرسمية والأجنبية الزائرة للمحافظة ، وإن قطع التيار الكهربائي عنه يسبب ضرراً كبيراً ، خاصةً وأن الفندق يعتمد حالياً على مولدة متذبذبة التيار تُعرض كافة الأجهزة فيه إلى التلف . (١)

وبالنسبة إلى الأردن ، لم ينص قانون محكمة العدل العليا السابق – وكذلك قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ – على هذا الشرط صراحةً ، ويبدو أنه قد ترك الأمر للفقه والقضاء، حيث يُلاحظ أن محكمة العدل العليا الملغاة كانت عند إصدار قرارها في مسألة وقف التنفيذ لا تتعرض لقيمة الوسائل المقدمة من المستدعي والمتعلقة بإلغاء القرار المطعون فيه أمامها، وإذا ما كانت ستعتمدها أم لا، أما من الناحية النظرية ، فيمكن لمحكمة العدل العليا أن تأمر بوقف التنفيذ وأن ترد دعوى المستدعي عند الحكم في أساس الدعوى ، لكن في أكثر الحالات نلاحظ أن رقابة المحكمة المذكورة المتعلقة بجدية الوسائل المقدمة من المستدعي ، تظهر أن وقف التنفيذ يعقبه إلغاء القرار الإداري المطعون فيه . (٢)

---

(١) القرار المرقم (٢٨ / م/٢٠٠٩ في٢٠٠٩/٩/١٧ ) ، منشور على موقع مجلة التشريع والقضاء العراقية الإلكتروني www.tqmag.net، تأريخ المشاهدة ٤ تشرين الأول ٢٠١٤.

(٢) أُنظر بهذا الصدد ، قرارات المحكمة المذكورة المرقمة (٩٩/٢٨٥ ) و (٩٩/٤١٧ ) و (٩٩/٨٩ ) ، أشار إليها الدكتور نفيس صالح المدانات ، المصدر السابق ، ص٢٠٩ .

كما ُيلاحظ على قرارات المحكمة المذكورة الصادرة بخصوص وقف التنفيذأنها تشير عادةً فقط إلى تقديم طالب وقف التنفيذ كفالة تضمن كل ضرر يلحق بالمدعى عليه ، إذا ثُبت أن المستدعي غير محقٍ في دعواه ، دون أن تتطرق الى مدى توافر أو عدم توافر شروط وقف التنفيذ ، الأمر الذي يجعل مهمة الباحثين في إستظهار أتجاه هذه المحكمة حول مدى إلتزامها بالتحقق من توفر شرط الأسباب الجدية من عدمه ، أمر في غاية الصعوبة .

من ذلك : قرار المحكمة المذكورة الخاص بوقف تنفيذ قرار متصرف لواء الكورة بحبس المستدعي ثلاثة شهور وغرامة ألف ومائتي دينار، حيث جاء فيه :[[...تقرر وقف تنفيذ القرار المشكو منه ، على أن يقدم المستدعي كفالة مالية عدلية ، وفق الأصول ، بمبلغ ألف وخمسماية دينار ، تضمن للجهة المستدعى ضدها ، كل ضرر قد يلحق بها ، إذا تبين بالنتيجة أن المستدعي غير محق في دعواه ...]] . (١)

**الفرع الثالث : تلازم ركني الإستعجال والجدية ومدى كفايتهما للحكم بوقف التنفيذ :**

لوحظ من خلال إلقاء نظرة فاحصة على الأحكام القضائية الصادرة بشأن وقف التنفيذ، أن هناك نوع من التلازم والترابط بين ركني الإستعجال والجدية ، بحيث أن المحكمة لا تقضي بوقف التنفيذ إلا إذا توافر هذان الركنان مجتمعان ، وتمتنع عن الإستجابة لطلب الوقف في حالة عدم توفر أحدهما .

---

(١) القرار المرقم ( ٢٠٠٤/٢٤ في ٢٠٠٤/٢/٩ ) ،منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ٤ تشرين الأول ٢٠١٤ .

ويبرر بعض الفقهاء هذا التلازم والترابط بأنه من مقتضى منطق الأشياء ، بحسب الطابع الإستثنائي لنظام الوقف والغاية من تقريره ووضعه في دعوى الإلغاء ، ذلك أن تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه ( شرط الإستعجال ) المُعتد به في تقرير الوقف ، أساس الخشية منه بالتحديد هو رجحان زوال هذا القرار ( شرط الجدية ) ، وإعتباره كأن لم يكن من تأريخ صدوره ، بحيث إن كان القرار على العكس من ذلك مرجحة مشروعيته ، ومن ثَم بقائه منتجاً لآثاره ، فإنه لا يكون لتعذر النتائج أي أثر معطل لسريان القرار ، حيث لا محل في هذه الحالة، كما أن شرط الجدية لا يكفي لوحده لإيقاف تنفيذه ، لأن أمر المشروعية ليس هو الداعي الأول لوقف التنفيذ . [1]

ومسألة الترابط هذه مستقرٌ عليها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، وقد كانت أول مرة تجاور فيها الشرطان المذكوران هي في حكم مجلس الدولة الصادر بتأريخ ١٤ نوفمبر ١٩٣٨ ، في قضية ( Chamber syndicale des constructeurs de moteurs d' avions) ، كما شدد المجلس على المحاكم الإدارية – في تعقيبه على أحكامها – بضرورة الإلتزام بالشروط التي أرساها قضاؤه في مجال وقف التنفيذ ، وخاصةً فيما يتعلق بإجتماع شرطي الإستعجال والجدية . [2]

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٥٣٤ .

(٢) وقكانت أول مناسبة لاحت لمجلس الدولة لتنبيه المحاكم إلى وجوب تقيّدها بهذا الترابط هو حكم (Prefet de Var) الصادر في ١٨يونيو ١٩٥٤، والذي نقض فيه حكم المحكمة الإدارية في نيس ، وذلك لتخلف شرط الضرر ، الأمر الذي جعل شرط الأسباب الجدية ، بغير تأثير وغير مبرر للإستجابة لطلب الوقف ... غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ١١٥ ، و د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٥٤٤ .

أما في مصر، فقد إستقر القضاء الإداري فيه منذ نشأته على وجوب هذا التلازم ، حيث تقول في ذلك المحكمة الإدارية العليا :[[...ومن حيث أنه على مقتضى ما تقدم، فإن ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه يكون غير متوافر، مما يتعين معه القضاء برفض الطلب دون حاجة لبحث ركن الإستعجال لعدم جدواه، وحيث أن الحكم القضائي، وإذ ذهب إلى غير ذلك المذهب وقضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، فإنه يكون قد تنكب وجه الصواب وخالف صحيح حكم القانون ، مما يتعين معه القضاء بإلغائه ، وبرفض طلب وقف التنفيذ ...]] .[1]

ومع ذلك ، فإن القضاء يستثني من حالة التلازم والترابط بين ركني الإستعجال والجدية ، الحالة التي يكون فيها الوقت المحدد لتنفيذ القرار الإداري وشيكاً ، بحيث لا يسعف هذا الوقت القاضي المختص للتعرض للقرار من حيث مشروعيته أو عدم مشروعيته ، إذ يكتفي القاضي في هذه الحالة بتوافر حالة الإستعجال لوقف تنفيذ القرار .

---

([1]) الطعن (١٣٠٢٠ لسنة ٤٨ق- جلسة ٢٠١٠/٢/٦) ، كما جاء في حكم آخر لها : [[...وكان البادي- بحسب الظاهر من الأوراق- أن المطعون ضده كان قد تقدم بطلب إلى مدير عام إسكان حي شرق مدينة نصر، وذلك للحصول على على ترخيص بنشاط سوبرماركت بالمحل الكائن في القطعة ...وكان الترخيص الصادر ببناء هذا العقار قد تضمن أن العقار مرخص به لغرض السكنى ، ومن ثم، فإذا إمتنع حي شرق مدينة نصر عن إعطاء المطعون ضده الترخيص المطلوب إستناداً إلى التشريعات سالفة الذكر، فإن هذا القرار يكون قد صدر مطابقاً للقانون غير مرجح الإلغاء عند الفصل في طلب إلغائه ، الأمر الذي ينتفي معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه ويتعين معه القضاء برفضه ، دونما حاجة لإستظهار ركن الإستعجال ، لعدم جدواه...]] ، ( الطعن ١٤٨٧ لسنة ٤٩ق – جلسة ٢٠٠٩/١١/١٨) ، وكذلك يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة ( الطعن ١٧٣٩٥لسنة ٥١ق- جلسة ٢٠٠٩/٦/٢٧) و(٢١١٦٨ لسنة ٥١ق -جلسة ٢٠٠٩/١/١٧) و كذلك قرار محكمة القضاء الإداري ( ٤٣٦٩و ٨٧٠٤ لسنة ٦٣ ق – جلسة ٢٠٠٩/١/١٥ )، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ٥ تشرين الأول ٢٠١٤ .

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها: [[...إن تراخي جهة الإدارة في البت في موضوع تأدية نجل المدعي لإمتحان شهادة الثانوية العامة في هذا العام إلى وقت وشيك قبيل حلول موعد هذا الإمتحان بأيام معدودات ، لا يترك أمام المحكمة إلا ميعاداً ضيقاً لا يتسع للتمكين من بحث عناصر مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه ، ويُنشئ بذاته في الخصوصية المعروضة، حالة إستعجال يتعذر معها التوقف على بحث ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ ، وقد تترتب عليها نتائج يتعذر تداركها بما لا معدى معه بحكم الضرورة إزاء قيام هذه الحالة الملحة ، ولم يتبق على الإمتحان سوى ثلاثة أيام من تقدير ظرف الإستعجال بقدره ، أخذاً بظاهر الأوراق ، والقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إستناداً إلى هذا الظرف بمفرده ، وتمسكاً بالأحوط لدفع الضرر المحتمل بهذا الإجراء الوقتي ، على أن يكون مصير إعلان نتيجة إمتحان نجل المدعي والإعتداد بها رهيناً بالحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى ، وذلك دون مساس بأصل الحق الذي يثيره هذا الموضوع ...]] . (١)

**الفرع الرابع : المصلحة العامة :**

ثار تساؤل في الفقه الإداري حول مدى كفاية هذين الشرطين للقضاء بوقف التنفيذ ، وفيما إذا كان هناك شرط ثالث يساندهما .

---

(١) الطعن ( ٩٤٧ لسنة ١٨ق- جلس ١٩٦٤/٦/٩ ) أورده : بلال أمين زين الدين ، المصدر السابق ، ص ٤٥٨ .

حيث ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن المصلحة العامة تشكل ركناً ثالثاً مستقلاً بذاته للقضاء بوقف التنفيذ ، وأنه يتلازم مع ركني الإستعجال والجدية[١] ، ذلك أن وقف التنفيذ– حسب رأي هذا الإتجاه– يجب أن لا يتعارض فقط مع المصلحة الخاصة ، وإنما أيضاً مع المصلحة العامة ، وهم يوردون تأييداً لرأيهم هذا عدداً من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ، منها الحكم الصادر عام ١٨٨٨ في قضية (hospitalieres de l' Hotel-Dieu)– والذي قضى بوقف تنفيذ قرار الإدارة بإستبدال بعض الممرضات ( الراهبات) بممرضات آخريات(علمانيات)، حيث برر المجلس قراره هذا بأن الأضرار التي قد تلحق بالمرفق العام نتيجةً لهذا التغيير قد لا يمكن تجاوزها– وكذلك القرار الصادر عن المحكمة الإدارية لمدينة الجزائر بتأريخ ٨ يونيو ١٩٥٤، والذي قضى بوقف تنفيذ قرار ترخيص بناء معين لتوافر ركني الإستعجال والأسباب الجدية، وأيضاً لمساسه بالمصلحة العامة .[٢]

ويذهب رأي آخر[٣] إلى أن المصلحة العامة يمكن أن تؤثر في وقف التنفيذ من ثلاثة محاور:

---

(١) لم تتبلور فكرة المصلحة العامة بإعتبارها شرطاً لوقف التنفيذ إلا على يد الفقيه لافو(Lavau) ،الذي قدر أن التبرير الأكثر صلابة لقضاء مجلس الدولة بشأن الوقف يكمن في المصلحة العامة التي تعتبر من وجهة نظره –لُحمة وسد لموضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية – وأنه حتى في حالة عدم ذكر المصلحة العامة بشكل صريح ، فإنه من المحتمل وجودها في أساس الغالبية العظمى للأحكام التي أمرت بالوقف ، وأن هذه المصلحة قد تتمثل في الدفاع الوطني ، أو حرية ممارسة الشعائر الدينية ، أو صيانة المواقع والآثار التأريخية ، أو المصلحة الإجتماعية ، وهو يضرب لذلك مثلاً قرار مجلس الدولة في قضية الطبيب (Rousset) والذي بحث فيه المجلس عن خلل لايمكن إصلاحه للعيادة التعاونية بمدينة بوردو إذا تم تنفيذ القرار ، بإعتبار أن المصلحة العامة هي التي دفعت إلى إصدار الحكم بوقف التنفيذ ، وليس مصلحة طالب الوقف وحدها ... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتور عبد الغني بسيوني ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٣٤.

(٢) سعود منور عبد الله العلوان ، المصدر السابق ، ص ٩٦ .

(٣) د.أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص ٨٧ .

**أولاً**: إنتفاء شرط الآثار التي يتعذر تداركها، إذا كان من شأن تنفيذ القرار المساس بالمصلحة العامة : ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية قضت برفض طلب وقف تنفيذ تقدم به مدير مدرسة ، كانت وزارة التربية قد أصدرت قراراً بتنحيته عن إدارة المدرسة وحرمانه من إدارة جميع المدارس الحرة، تنفيذاً لتوصية لجنة التطهير، مستندةً في ذلك إلى أن بقاء المدعي في الإدارة من شأنه الإخلال بحسن سير مرفق التعليم إخلالاً يتعذر تداركه، نظراً للمخالفات الخطيرة التي نسبت مقارفتها للمدعي، والتي أن صحت يكون من شأنها أن تجعله غير صالح لمهنة الإدارة . (١)

**ثانيـاً**: توافر شرط الآثار التي يتعذر تداركها، إذا كان من شأن الحكم بوقف تنفيذ القرار تحقيق المصلحة العامة : إذ يعتبر شرط الضرر هذه الحالة متحققاً في طلب الوقف، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بتوافر شرط الضرر في طلب وقف تنفيذ قرار وزارة التربية الخاص بغلق مكتب لتحفيظ القرآن، لِما يؤدي إليه غلق المكتب المذكور من تعطيل رسالته الدينية وحرمان المدعى عليه من نشاطه المشروع . (٢)

**ثالثاً**: الموازنة بين الصلحة العامة والمصلحة الخاصة : فإذا وجد القاضي نفسه في مقام الموازنة بين تقييد أو مساس القرار المطعون فيه بالحرية الشخصية ، وبين الإضرار بالمصلحة العامة فيما لو قضى بوقف التنفيذ ، فإنه يميل نحو حماية المصلحة العامة والحكم برفض طلب الوقف. (٣)

---

(١) الطعن (٣٠ لسنة ٤ق– جلسة ١٩٨٥/٤/٥ ) ، أشار إليه د. أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص٨٧.
(٢) الطعن المرقم (١٠١٨ لسنة ٨ ق– جلسة ١٩٦٣/٣/١٦) ، أشار إليه د. سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص ٨٧٥.
(٣) د. أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص ٨٨ .

غير أن فكرة إشتراط توفر المصلحة العامة للقضاء بوقف التنفيذ تعرضت للنقد الشديد من جانب بعض الفقهاء ، حيث يرى الفقيه (Glelizal) أنه لا يوجد إلا شرطان لمنح الإيقاف هما الضرر الذي يصعب تداركه والأوجه الجدية ،أما المصلحة العامة فليست شرطاً للإيقاف ولكنها سبب وجوده ، ففي مجال تراخيص البناء– على سبيل المثال–يمنح القاضي إيقاف التنفيذ عند توفر الشرطين الأساسيين السالفي الذكر، على أن المصلحة العامة هي السبب العميق الذي يسمح للقاضي بإيقاف التنفيذ ، فهذا الإيقاف لا يمكن أن يُمنح إلا إذا كان هناك حساب للمصلحة العامة ، ويضيف الفقيه المذكور، أن المصلحة العامة لا تكفي لإقامة نظرية إيقاف التنفيذ، فهي فكرة غامضة يمكن إثارتها بكل المعاني، سواء تعلق الأمر بالأثر الواقف للطعون القضائية ،أو فيما يتعلق بإيقاف التنفيذ، يُضاف إلى ذلك أن فكرة المصلحة العامة تظل خارجة عن الإيقاف، وعن موضوع القرار الإداري . (١)

وكذلك أنكر مفوض الدولة (Dayras) في تقريره المتعلق بقضية الغرفة النقابية لصناع موتورات الطائرات وجود شرط ثالث متعلق بالمصلحة العامة لتبرير وقف التنفيذ ، لأن إقتضاء هذا الشرط لم ينتج عن أي نص تشريعي(٢) ، يُضاف إلى ذلك أن التشريعات المنظمة لنظام وقف التنفيذ لم تستثنِ في نصوصها بعض المسائل لتعلقها بالمصلحة العامة ، الأمر الذي يعني أن المشرع لم يورد المصلحة العامة كركن مستقل من شروط وقف التنفيذ، خاصةً وأنه يستطيع ذلك لو أراد، كما هو الحال في إستثناء أعمال السيادة من الطعن .(٣)

---

(١) علي يوسف محمد العلوان ، المصدر السابق ، ص ٢٠٢ .

(٢) د.عبد الغني بسيوني ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٣٥.

(٣) سعود منور عبد الله العلوان ، المصدر السابق، ص ٩٦ و ٩٧ .

ومن الجدير بالذكر أن القضاء الإداري المصري قد إستقر على وضع فكرة المصلحة العامة في الإعتبار عند الفصل في طلب وقف التنفيذ، وأنه لا يجيز أن يكون شرط الإستعجال عقبة في سبيل حماية المصلحة العامة، فمعيار تعذر تدارك النتائج عند مجلس الدولة المصري معيار مزدوج ، لا تعمل آثاره فقط بإتجاه ناحية المصالح الخاصة ، وإنما من زاوية المصلحة العامة أيضاً ،حيث تقول في ذلك محكمة القضاء الإداري:[[...أنه وإن كان قراري وزير الداخلية المطلوب وقف تنفيذهما قد صدرا إستناداً إلى قانون مطعون بعدم دستوريته لما إنطوى عليه من مخالفات لأحكام الدستور ومبادئه العامة، بما يرجح معه الحكم بعدم دستوريته، ويبطل معه – تبعاً لذلك– القرارين المطعونين، وكان من شأن الإستمرار في تنفيذهما المساس بأحد الحقوق الدستورية للمدعي، وهوضعٌ يمثل إعتداءً على إحدى الحريات العامة وما يرتبه ذلك من إيذاء للمدعي، إلا أنه يجب الإعتداد بذلك فقط في مجال توفر ركن الإستعجال، بل يجب آلا تتأذى المصلحة العامة إيذاءً شديداً بوقف التنفيذ ...فإن كان من شأن إجابة المدعي إلى طلبه بوقف تنفيذ القرارين الطعينين عدم إجراء إنتخابات مجلس الشعب في موعدها المحدد بالدستور، بعد صدور قرار رئيس الجمهورية بحل المجلس، وما يستتبع ذلك من عدم قيام المجلس وتعطل السلطة التشريعية عن الإضطلاع بوظيفتها المقررة لها بحكم الدستور، فلا ريب أن هذا الوضع يلحق بالمصلحة العامة للدولة أشد الأضرار وأفدحها،وفي طبيعتها وحكم عموميتها أضرار لا تتناسب البتة في فداحتها مع ما قد يلحق بالمدعي من أضرار ذاتية خاصة به...]]. [١]

---

(١) الدعوى المرقمة ( ٢٥١٦ لسنة ٤١ق– جلسة ١٩٨٧/٣/٣١ )، أورده الدكتور عبد الحكيم فودة ، المصدر السابق، ص ٣٧٠ و ٣٧١.

أما بالنسبة إلى القضاء الإداري العراقي ، فلم يعثر الباحث على تطبيقات لفكرة المصلحة العامة كمبرر للحكم بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أو رفضه ، حيث لا توجد أحكام صادرة عنه تشير صراحةً أو ضمناً إليها ، على غرار الأحكام الصادرة عن القضائين الفرنسي والمصري .

وكذلك الحال بالنسبة إلى القضاء الأردني ، حيث لم تتطرق محكمة العدل العليا الملغاة في الأحكام الصادرة عنها والمتعلقة بوقف التنفيذ إلى فكرة المصلحة العامة كشرط للحكم بوقف التنفيذ ، بل كانت هذه الأحكام تمتاز – كما أوضحنا – بالإيجاز والإختصار والإكتفاء فقط بتقرير قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ .

## المبحث الثاني

## إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري وآثاره

لكي يصدر القضاء حكمه في طلب وقف التنفيذ ، فإن هناك عدداً من الإجراءات ينبغي مراعاتها عند تقديمه ، ويترتب على تخلفها رفضه ، وتتميز هذه الإجراءات عن إجراءات الدعوى العادية بخصيصة السرعة والتعجيل وتقليص الآجال الممنوحة لجهة الإدارة لتقديم إجاباتها حول مضمون طلب الوقف .

وقد نصت التشريعات في الدول محل المقارنة على إجراءات تقديم الدعوى للمحاكم الإدارية ، منذ لحظة تسجيل الدعوى في قلم المحكمة ودفع الرسم وإرسال ملف الدعوى للمحكمة المختصة وتحديد موعد المرافعة – بعد تبليغ الخصوم – وتتمثل هذه الإجراءات بالشكلية الواجب توافرها في طلب وقف التنفيذ وميعاد تقديمه ، وتحضير طلب الوقف، والجهة المختصة بالبت فيه ،وسوف نتناول هذه الاجراءات في مطالب ثلاث ، وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول : شكل طلب وقف التنفيذ وميعاد تقديمه .

المطلب الثاني : تحضير طلب وقف التنفيذ والجهة المختصة بالبت فيه .

المطلب الثالث : النتائج المترتبة على وقف تنفيذ القرار الإداري .

## المطلب الأول

## شكل طلب وقف التنفيذ وميعاد تقديمه

**الفرع الأول : شكل طلب وقف التنفيذ :**

سارت العادة في الدعاوى الإدارية أن يُقدم طلب وقف التنفيذ مقترناً بلائحة الدعوى ، فإما أن يكون مذيلاً بلائحة الدعوى ضمن قائمة الطلبات التي يطلبها المستدعي ، وإما أن يكون منفصلاً بطلب مستقل، بشرط أن يقدم بالتزامن مع لائحة الدعوى، وذلك تماشياً مع المبادئ العامة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية . (١)

و رغم أن شكل طلب وقف التنفيذ يعكس في الحقيقة متانة الترابط بين طلب الوقف وطلب الإلغاء ، إلا أنه مع ذلك يوجد هناك تباين في هذا الشأن بين أنظمة الدول محل المقارنة .

ففي النظام الفرنسي ، لا توجد نصوص خاصة وواضحة في هذا الصدد ، لذا، فإن طلب وقف التنفيذ يُقدم في الشكل وعلى الوجه المقرر للطلب العادي ، أو لطلب الإلغاء (٢) ،دون أن يستوجب شكلاً معيناً ، بل يخضع للقواعد العامة المتعلقة بشكل الدعاوى المقدمة لمجلس الدولة .

---

(١) أنور عصام محمد ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين ، ٢٠١٣ ، ص ٢٦ .

(٢) د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، المصدر السابق ، ص ٢٥٣ .

المهم أن يكون طلب وقف التنفيذ داخل في نطاق دعوى الإلغاء الأصلية ، لأن أصحاب الشأن لا يستطيعون تقديم طلبات وقف التنفيذ بصورة منفصلة وبدون أن تكون مرتبطة بدعوى إلغاء أصلية ، وينتج عن ذلك أنه في حالة رفع الدعوى الخاصة بوقف التنفيذ يتعين على صاحب الشأن أن يقدم بياناً بالأسباب الواقعية والقانونية لدعواه ، أما في حالة تقديم طلب الوقف كطلب مقترن بالدعوى الأصلية ، فإن صاحب الشأن سُيعفى من ذكر هذه الأسباب على أساس أن دعواه الرئيسية تضمنتها بالضرورة . [١]

ومن الطبيعي أن ُيقدم الطلب من قبل الخصوم في الدعوى ، حيث لا يملك الغير تقديم مثل هذا الطلب، وهذه قاعدة يتعين إحترامها أمام كل محكمة[٢] ، وأن يشتمل –علاوةً على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم– على بيانٍ بالحكم المطعون فيه ، وتأريخه ، والأسباب التي ُبني عليها الطعن ، فإن لم يحصل الطلب على هذا الوجه ، جاز الحكم ببطلانه .[٣]

أما فيما يخص القانون المصري ، فالأمر يختلف، حيث تقرر المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة النافذ شكلية جوهرية خاصة بالعريضة ، تحت طائلة عدم القبول ، وفي ضوء ذلك تتحدد وتتضح بيانات العريضة ، بمعنى أنها ذات بيانات دعوى الألغاء، مع التسبيب الخاص لطلب وقف التنفيذ الذي يجب أن ُيطلب بشكل صريح وفي نفس عريضة طلب الإلغاء . [٤]

---

(١) د. عبد الغني بسيوني ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٣ .
(٢) د.علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .
(٣) د.خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٥٧ .
(٤) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص ٨٧١ .

وفـي ذلـك تقـول المحكمـة الإداريـة العليـا :-[[...جـرى قـضاء هـذه المحكمـة أن وقـف تنفيـذ القـرارات الإداريـة يخـضع لـضوابط وشـروط ، فيلـزم لقبـول طلـب وقـف تنفيـذ القـرار الإداري أن يقتـرن بالطلـب الموضـوعي فـلا يجـوز أن يطلـب وقف التنفيـذ إسـتقلالاً ، ذلـك أن وقـف التنفيـذ فـرعٌ مـن الإلغـاء فـلا يجـوز الإقتـصار علـى الطلـب الأول دون الثـاني، لِمـا فـي ذلـك مـن تنـاقض إذا أُوقـف القرار مع بقائه قائماً غير معرض الإلغاء ...]] . (1)

كمـا تقـول محكمـة القـضاء الإداري فـي أحـد أحكامهـا : [[... لّمـا كـان الثابـت مـن الأوراق أن المدعيـة أقامـت دعواهـا بطلـب وقـف تنفيـذ القـرار المطعـون فيـه دون أن تقـرن هـذا الطلـب بطلـب الإلغـاء ، ومـن ثـم يتعـين القـضاء بعدم قبـول الـدعوى شـكلاً لعـدم إقتـران طلـب وقـف التنفيـذ بطلـب الإلغاء وإلزام المدعية بالمصروفات ...]] . (2)

---

(1) الطعـن (٣٢٤٢ لـسنة ٤٢ق – جلـسة ٢٠٠٢/٩/١) ، كمـا تقـول المحكمـة المـذكورة فـي حكـم آخـر لهـا :-[[..ومـن حيـث أنـه فـي الـدعوى المنظـورة ثبـت أن عريـضة الـدعوى الأصـلية قـد خلـت مـن طلبـي وقـف تنفيـذ وإلغـاء القـرار الـسلبي الـصادر مـن رئـيس جهـاز الرياضـة بعـدم حـل مجلـس إدارة نـادي الزمالـك ، وأن المـدعيين طالبـا لأول مـرة بإلغـاء هـذا القـرار دون طلـب وقـف تنفيـذه بجلـسة ١٩٨٣/٣/١٠، وبعـد أن حجـزت الـدعوى للحكـم فيهـا بجلـسة ١٩٨٣/٤/٢٨ ، قـررت المحكمـة إعادتهـا للمرافعـة بجلـسة ١٩٨٣/٥/١٢ ، حيـث قـدم المـدعيان إعـلان تعـديل الطلبـات المتـضمن لأول مـرة طلـب وقـف تنفيـذ القـرار الـسلبي سـالف الـذكر ، ومـن ثـم يكـون هـذا الطلـب قـد إفتقـد شـرط إقترانـه الوجـوبي بطلـب الإلغـاء المقـدم مـن المـدعيين بجلـسة ١٩٨٣/٣/١٠ ، الأمـر الـذي يتعـين معـه القـضاء بعـدم قبـول طلـب وقـف تنفيـذ هـذا القـرار ...]] ، الطعـن (٣٠٠٥ و ٣٠٩٤ لـسنة ٢٩ق- جلـسة ١٩٨٤/٤/١٤) .كمـا يُـنظـر بهـذا الـصدد قـرارات المحكمـة المـذكورة المرقمـة ( الطعـن ٦٨٣٧ لـسنة ٤٢ ق – جلـسة ١٩٩٩/٤/٤) و الطعـن ( ١٢٣٨ لـسنة ٣٠ ق- جلـسة ١٩٨٦/١٢/٢٠) و الطعـن (٦٥١ لـسنة ٢٨ ق – جلـسة ١٩٨٣/١١/٥) ، منـشورة علـى موقـع الـدكتور عـاطف سـالم الإلكترونـي www.atefsalem.com ، تـأريخ المـشاهدة ٦ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(2) الدعوى (١٨٤١ لسنة ١٣ ق- جلسة ٢٠٠٢/٥/٢٢ )كما يُ نظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة (١١٤٢ لسنة٦ق – جلـسة ١٩٥١/٧/٣٠) و (٥٨٧ لـسنة ٥ق – جلـسة ١٩٥١/٢/٢٨ )، منـشورة علـى موقـع الـدكتور عـاطف سـالم الإلكترونـي www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٧ تشرين الأول ٢٠١٤ .

ومع ذلك ، فقد ذهب القضاء الإداري في مصر في بعض أحكامه إلى عدم إشتراط ذكر طلب وقف التنفيذ صراحةً في صحيفة الطعن كشرط لقبوله، بل يمكن أن يقوم مقام الطلب وجود ما يدل عليه أو يشير إلى أن إرادة الطاعن قد إتجهت إليه ،من ذلك ماقضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأنه إذا ثَبت أن المدعي قد قام بدفع الرسم عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء عند إقامة دعوى الإلغاء، فإن ذلك يُعتبر دليلاً على إتجاه قصده لتضمين دعواه طلبي وقف التنفيذ وإلغائه[1]، كما بّينت هذه المحكمة في حكم آخر لها:[[...إن العبرة بالمعاني وليست بالألفاظ والمباني ، وبناءً على ذلك فإن الدعوى– وقد إقترن بها طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء على النحو المذكور– فإنها تكون مقبولة بما لا وجه للنعي عليها بدعوى عدم إقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء، ويكون الحكم المطعون فيه وقد ذهب غير هذا المذهب مجانباً الصواب حقيقاً بالإلغاء...]] .[2]

وكذ لك إستقر القضاء المذكور على أن طلب وقف تنفيذ القرار الذي يُقدم إبتداءً إلى القضاء المدني وإن لم يقترن صراحةً بطلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه ، ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار، حيث يعتبر الشرط الشكلي هنا متحققاً إذا ماكان طلب وقف التنفيذ المقدم أمام القضاء المستعجل يتضمن في ذات الوقت إعدام القرار وتجريده من كل أثر قانوني مما يدل على طلب الإلغاء بحسب حقيقة واقع الحال، دون تقيد بالألفاظ التي وردت بعريضة الدعوى .[3]

---

(١) الطعن (٨٨٢ لسنة ١٣ق– جلسة ١٩٨٦/١١/١٩)، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٧ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٢) الطعن (٨٧ لسنة ٢٣ق– جلسة ١٩٧٨/٦/١٠) ، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٧ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٣) د. يوسف سمير بهي ، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية ، المنشورات الحقوقية ، بيروت ،٢٠٠٠ ، ص ٣٣٦ .

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا :- [[..إن قيام المدعي برفع دعوى بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحكمة المدنية ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار، لأن المدعي أقام دعواه وحدد طلباته أمام القضاء المدني وفقاً للقواعد المنصوص في هذا الشأن وطبقاً للأحكام المقررة أمام ذلك القضاء ، ومتى قضت المحكمة المدنية بإحالة الدعوى إلى القضاء الإداري للإختصاص، فإنه يكون لهذا القضاء أن يكّيف طلبات الدعوى في ضوء طبيعة دعوى الإلغاء والإجراءات الواجبة قانوناً لرفعها ، والأخذ بذلك ليس طليقاً من كل قيد، وإنما هو مقيد بضرورة أن تكون المحكمة المدنية المرفوع أمامها طلب وقف التنفيذ تملك أصلاً سلطة الفصل في الدعوى بحكم إختصاصها المنوط بها قانوناً ، بما مؤداه أن تكون المحكمة المدنية التي أُقيمت الدعوى أمامها بطلب الوقف التنفيذ هي أصلاً محكمة الموضوع ... ]] . [1]

وتذهب في حكم آخر إلى:[[.. إن طلب وقف التنفيذ الذي يُقدم إبتداءً إلى القضاء المدني وإن لم يصحبه طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، إلا أنه ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء القرار في مفهو م قانون مجلس الدولة، وإذا أُحيلت الدعوى إلى القضاء الإداري كُيفت طلباته على هذه القواعد المطبقة لديه، حيث لا يُقدم طلب وقف التنفيذ إستقلالاً وإنما يُقدم تبعاً لطلب الإلغاء...]].[2]

---

(1) الطعن (٦٨٣٧ لسنة ٤٢ ق- جلسة ١٩٩٩/٤/٤) ، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٧ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(2) الطعن (١٧٧٠ لسنة ٣٤ ق- جلسة ١٩٩٤/١٢/٢٥) ، كما يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعن ٦٣١١ لسنة ٤٢- جلسة ١٩٩٩/٥/٩) و( الطعن ٣٠٢٢ لسنة ٣٥ق- جلسة ١٩٩٦/٥/١٢) و( الطعن ٥١٥ لسنة ٣٧ ق- جلسة ١٩٩٦/٣/١٧)... منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٧ تشرين الأول ٢٠١٤ .

أما بالنسبة إلى العراق ، فإن قانون مجلس شورى الدولة وتعديلاته – بما فيها التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣– لم ينص على أي قواعد خاصة بنظام وقف التنفيذ ، ولكن لّما كان طلب وقف التنفيذ هو من الطلبات المستعجلة فُيطبق بشأنها جميع الإجراءات الخاصة بهذه الطلبات والمنصوص عليها في المواد (١٤١-١٥٤) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، كما تسري بشأنه إجراءات التقاضي المقررة في هذا القانون ، من حيث ما يلزم أن تتضمنه عريضة الدعوى من بيانات ، والأثر المترتب على النقص فيها ، وطرق تبليغها ، بإستثناء ما يتعلق منها بمدة التبليغ ، حيث تُستثنى الطلبات المستعجلة من مراعاتها عملاً بأحكام المادة (٢٢) من قانون المرافعات المدنية السالف الذكر. [١]

و بالنسبة إلى ا لأردن ، فُيلاحظ من خلال إستقراء نص المادة ( ٦/ب) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ –وكذلك نص المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢– أنه يجوز أن ُيقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري عند رفع الدعوى الخاصة بإلغائه ، وأن يتم إيراده في في إستدعاء الدعوى المذكورة ذاته ، كما يجوز تقديمه بعد مباشرة النظر فيها في صورة طلب مستقل .

---

(١) تنص المادة (٢٢) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل على :[[ تراعي المحكمة محل عمل وإقامة الشخص المطلوب تبليغه عند إصدار ورقة التبليغ إليه ، على أن لا تقل المدة بين تأريخ تبليغه واليوم المعين للمرافعة عن ثلاثة أيام ، وتستثنى من ذلك الأمور المستعجلة ]] .

**الفرع الثاني: ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ :**

تتباين الإنظمة الخاصة بالدول محل المقارنة فيما يتعلق بميعاد تقديم الطلب المذكور...

ففي فرنسا، الرأي الغالب في فقه القانون العام ، والمستقر عليه في إجتهاد مجلس الدولة الفرنسي أن طلبات وقف التنفيذ لا تخضع لشرط ميعاد محدد ، وأن لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب وقف التنفيذ طيلة الفترة التي تستغرقها الخصومة الموضوعية [1] ، من ذلك الحكم الصادر في قضية (Minister de l' Equipement et du logement c/ Commune Gruffy)، حيث أصدرت المحكمة الإدارية قراراً بوقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء ، ولدى دفع الوزير الطاعن بأن طلب وقف التنفيذ قد تم تقديمه بعد ميعاد رفع دعوى الإلغاء، طالب مفوض الحكومة (Gilbert Guillaum) برفض هذا الطعن ، لأن الدعوى الأصلية قد قُدمت في الميعاد فصارت مقبولة ، وبالتبع أيضاً يُقبل طلب الوقف، وقد سايره مجلس الدولة وقضى بتأريخ ٢٦مايو/آيار ١٩٧١ برفض الطعن، تأسيساً على أنه لا يوجد أي نص تشريعي أو لائحي محدد لميعاد خاص لتقديم طلب وقف التنفيذ . [2]

أما في مصر، فُهم من نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢[3] أن ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ هو ذاته ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن بالإلغاء ، كون المشرع قد إشترط أن يُطلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة الدعوى المتضمنة طلب إلغاء القرار .[4]

---

(1) د.وسام صبار العاني ، المصدر السابق ، ص ٣.

(2) أورده الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٢٦٨ .

(3) هذه المادة تقابلها المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة الملغى رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥ .

(4) د. سمير صادق ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧٩ .

إلا أن هناك مَن يرى جواز تقديم طلب وقف التنفيذ بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء ، ما دام ذلك قد تم خلال ميعاد رفع هذه الدعوى ، إذ أن من المحتمل آلا يتبين الطاعن وقت تقديم طلب الإلغاء سوى مصلحته في ذلك دون حاجة إلى المطالبة بوقف التنفيذ كذلك ، فإذا ما تبين له فيما بعد – وخلال ميعاد الطعن بالإلغاء– أن له مصلحة في طلب وقف تنفيذ القرار الذي طعن فيه بالإلغاء ، فليس من مبررٍ إذن في حرمانه من ذلك، خاصةً وأنه من المحتمل أن تدفعه الإدارة إلى توهم أنها ليست في طريقها إلى تنفيذ القرار جبراً عليه ، ثم تفاجئه بعد رفعه لدعوى الإلغاء بإجراءات التنفيذ الجبري المباشر للقرار، كما أن الحكمة من وجوب تلازم طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء هي أن يتسنى للقاضي من خلال الفحص المبدئي لأسباب الطعن بالإلغاء التأكد من توافر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ ، وهي حكمة لا تتعارض في تقديم الطلب الأخير بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء، أما تقديم طلب وقف التنفيذ قبل رفع دعوى الإلغاء فلا يمكن قبوله ، حيث لا يجوز أن يأمر القاضي الإداري بوقف تنفيذ قرار معين ، ليظل بعد ذلك معلقاً دون النظر في موضوعه. [١]

كما أن هناك مَن يرى جواز إبداء طلب وقف التنفيذ كطلب عارض أثناء سير دعوى الإلغاء ، عن طريق قيام الطاعن بتصحيح صحيفة الدعوى بإضافة طلب جديد لها ، بشرط أن يكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء ما زال ممتداً أو أن مقومات هذا الطلب لم تظهر إلا بعد إيداع صحيفة الدعوى.[٢]

---

(١) د. سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٣٨٩ ، و د. حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ١٩٣.

(٢) د. عبد الحكيم فودة ، المصدر السابق ، ص ٣٥٨ .

وبالنسبة إلى العراق ، فإن المشرع لم يُلزم المدعي بتقديم طلب وقف التنفيذ في نفس الوقت مع طلب إلغاء القرار الإداري أو في نفس لائحة دعواه ، مما يعني جواز تقديم هذا الطلب مستقلاً خلال مدة الطعن بالإلغاء المنصوص عليها في المادة ( ٧/ سابعاً – ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ – والبالغة ستين يوماً من تأريخ رفض التظلم الإداري الوجوبي حقيقةً أو حكماً من قبل الجهة الإدارية المختصة ، أما إذا تم تقديم طلب الوقف بعد إنقضاء هذا الميعاد فلا يُقبل ، مع ملاحظة أن تقديم طلب وقف التنفيذ في الميعاد المحدد لا يؤدي إلى قبول دعوى الإلغاء فيما لو كانت قد أقيمت بعد إنتهاء المدة المحددة للطعن ، وذلك لان طلب وقف التنفيذ – كما أسلفنا – تابع لدعوى الإلغاء وفرعٌ منها ، وبالتالي ، لو كانت دعوى الإلغاء غير مقبولة أصلاً فكذلك يكون طلب وقف التنفيذ . [1]

وكذلك الحال بالنسبة للأردن ، فإنه وبالرجوع الى نص المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى، والمادة (٦) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ، يتضح أن إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري تابع لإجراء دعوى الإلغاء .

---

(1) تنص المادة ( ٧ /سابعاً – ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة على :

أ- يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو إعتباره مبلغاً ، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها .

ب – عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة ، على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠ ) يوماً من تأريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً ، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد إستيفاء الرسم القانوني ، ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون .

وينـتج عـن ذلـك ، أنـه إذا قُـدمت الـدعوى المـذكورة بعـد مـرور سـتين يومـاً علـى تبليـغ القـرار الإداري – أي بعـد مهلـة الطعـن – فـإن وقـف التنفيـذ لا يمكـن أن تـأمر بـه محكمـة العـدل العليـا الملغـاة ، لكـن إذا قُـدمت هـذا الـدعوى ضـمن المهلـة المنـصوص عليهـا قانونـاً ، فـإن إسـتدعاء وقـف التنفيـذ نفـسه لا يخـضع لأي شـرط خـاص مـن شـروط المهلـة ، وفـي الإمكـان تقديمـه مـع بياناتـه حتى بعد إنتهاء مهلة دعوى تجاوز السلطة .[١]

غير أن هناك مَن يرى أن المشرع الأردني عندما إستخدم عبارة ( أو بعد المباشرة فيها )[٢] قد قصد أنه لا يوجد ما يمنع من تقديم طلب وقف التنفيذ بعد مضي مدة ميعاد الطعن المحددة في المادة (١٢) من قانون محكمة العدل العليا الملغى– والتي تقابلها المادة (٨/ أ) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ [٣]– وأنه بذلك قد ترك ميعاد تقديم الطلب مفتوحاً، محققاً بذلك ضمانة حقيقية للأفراد من إقرار هذا النظام ، لم يقررها المشرع في فرنسا ومصر .[٤]

---

(١) د. نفيس صالح المدانات ، المصدر السابق ، ص ١٩٤ .

(٢) تنص المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى على :[[للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى ، سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها ، وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين ، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً ، إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها ، وللمحكمة أن تُلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها ، لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ، مَمن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم ، إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه ، سواء بصورة كلية أو جزئية ]] .

(٣) تنص المادة (٨/ أ ) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على :[[ أ– مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر ، وأحكام الفقرتين (ج) و(د)من هذه المادة ، تُقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية بإستدعاء يُقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتأريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة آخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التأريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة... ]]

(٤) ناصر عبد الحليم السلامات ، المصدر السابق ، ص ٥٣٣ .

المطلب الثاني

تحضير طلب وقف التنفيذ والجهة المختصة به

**الفرع الأول : تحضير طلب وقف التنفيذ :**

مما لاشك فيه أن المنازعة الإدارية تتصف بصفات لا نظير لها في المنازعة العادية تتأتى من كون الإدارة العامة طرف فيها ، وأن الأخيرة بإعتبارها سلطة عامة تتمتع بميزة إصدار قرارات إدارية ملزمة ، وبإمتياز التنفيذ المباشر لهذه القرارات – في حالات محددة ووفق شروط وضوابط معينة حددها القانون– مما يترتب عليهأنها تُعفى من عبء إقامة الدعاوى الإدارية على الأفراد، وتكون دائماً في مركز المدعى عليها في حين يكون الأفراد في مركز المدعي وهم مَن يتحمل عبء رفع الدعوى .

والأصل أن الدعوى–طبقاً لقانون المرافعات–تُرفع بعريضة يجب تبليغها للمدعى عليه بواسطة المدعي نفسه أو بواسطة قلم المحضرين، ويعتبر تبليغ الدعوى هنا شرط لإعتبارها مرفوعة ، فهو ركنٌ لإنعقاد الخصومة ، فإن لم يتحقق على نحو سليم ،يُحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً ، أما في القضاء الإداري فإن الخصومة الإدارية تنعقد بمجرد إيداع عريضة الدعوى في قلم المحكمة المختصة ، أما تبليغ عريضة الدعوى للجهة الإدارية فهو إجراءٌ مستقلٌ لا يقوم به أحد طرفي المنازعة ، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها . [1]

---

([1])عمرو عماد عبد المنعم ، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، بحث منشور على منتدى المحامون المحترمون www.alqanon.blogspot.com، ص ٧، تأريخ النشر ٢٠١٤/٣/٣ ، تأريخ المشاهدة ٨ تشرين الأول ٢٠١٤ .

أما بالنسبة لطلب وقف التنفيذ ، فيُلاحظ أن التشريعات في الدول محل المقارنة لم تبين الإجراءات الخاصةبتقديمه ، ولا المراحل التي يجب أن يسير بها ولكن ، لّما كان وقف التنفيذ فرعٌ من دعوى الإلغاء ومشتقٌ منها ، لذا بالإمكان الأسترشاد بهذا الشأن بالإجراءات التي تُقدم بها دعوى الإلغاء .

فبالنسبة إلى فرنسا، نُظمت إجراءات طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية بصورة دقيقة في نصوص المواد (٢٢و٢٣) من لائحة الإدارة العامة الصادرة بتأريخ ٢٨ تشرين الثاني ١٩٥٣[١]، ووفقاً لهذه النصوص، ينظم الفرع المختص في مجلس الدولة إجراءات الإطلاع على الإلتماس قبل تبليغه لُيصار – بعد تبليغه للطاعن – إلى تقديم مذكرة تفصيلية من الطاعن حول طعنه، ومن ثم إعداد الجهات المدعى عليها دفاعها حول الطعن، بعدها يُتخذ قرار بالتدقيق في الدعوى من قبل مندوب يتم إختياره لهذا الغرض، وتحت إشراف أحد المستشارين، وفي هذه الأثناء يقوم المندوب بمخاطبة الجهات الإدارية المعنية للحصول على الوثائق والمعلومات اللازمة عن الطعن، حتى إذا ما إكتمل ذلك بين يديه ، قام المندوب بوضع تقريره المفصل حول الطعن وما قام عليه من أسباب وبيّنات ، ومعه دفاع الإدارة وبيّناتها، لينتهي إلى كتابة تقرير حول هذا الطعن ، ويُرسل ما توصل إليه المندوب مع التقرير إلى مفوض الحكومة، الذي يقوم بتمثيل الإدارة أمام المحكمة ويترافع عنها، لُيصار بعد ذلك إلى تسجيل الدعوى في سجلات المحكمة وتحديد موعد للبدء في سجلاتها وتبليغ الأطراف .[٢]

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٤ .

(٢) سعود منور عبد الله العلوان ، المصدر السابق ، ص ١٠١ .

أما في القانون المصري فإنه من الأمور المسلم بها –ووفقاً لنص المواد (٢٦و٢٧و٢٨) من قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢– أن هيئة مفوضي الدولة تضطلع بدور أساسي في مجال تحضير الدعاوى وتهيئتها، وإبداء الرأي القانوني فيها ، حيث يقوم قلم كُتاب المحكمة بإرسال ملف الطعن إلى الهيئة المذكورة التي تتولى تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وإيداع تقرير تحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبدي المفوض رأيه مسبباً ، ثم تقوم الهيئة خلال ثلاثة أيام من تأريخ إيداع التقرير المشار إليه بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تأريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى .

ويتفرع من ذلك، أن الدعوى الإدارية لا يسوغ الحكم فيها إلا بعد أن تقوم الهيئة المذكورة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة ، وتقديم تقرير مسبب بالرأي القانوني فيها ، وإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري يترتب عليه بطلان الحكم الذي سيصدر في الدعوى، إلا أن هذا الأمر لا يصدق على طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطلوب إلغاءها، وذلك لأن الحكم الصادر بوقف التنفيذ أو رفض الطلب مؤقتٌ بطبيعته ، وأنه يغدو غير ذي موضوع بصدور الحكم في الدعوى الأصلية ، وإن في إستلزام هذه الإجراءات بالنسبة للطلب المذكور ، وإرجاء الفصل فيه لحين إكتمال تحضير الدعوى فيه تفويت لغاياته ، وإهدار لظروف الإستعجال ، وهي قوامه ومبرره ، ولهذا فقد إطرد قضاء محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن على الفصل في طلب وقف التنفيذ دون إستلزام إجراءات التحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة إدراكاً منها لطبيعة هذا الطلب وصحيح النظر في شأنه . [1]

---

([1]) أحمد محمد عطية ، المصدر السابق ، ص ١٠٦ و ١٠٧.

من تطبيقات ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه : [[...لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلا بعد قيام هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وإبداء الرأي القانوني بشأنها، وإن أغفال هذا الإجراء الجوهري يرتب بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى، إلا أن هذا الأصل لاينطبق على طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، إدراكاً لطبيعة هذا الطلب وصحيح النظر في شأنه...]].(١)

ومع ذلك ، فإن المحكمة المذكورة قد خرجت على هذا المسلك في حكم حديث لها نسبياً، حينما قضت برد الطعن المقدم من قبل المدعي في قرار محكمة القضاء الإداري في المنصورة المؤرخ في٣/٤/٢٠٠٦، والقاضي بإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها، حيث جاء في حيثيات هذا الحكم :- [[...إن هذا القرار لا يُعد بحسب طبيعته القانونية من الأحكام القضائية المنهية للخصومة التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ، بل يُعد من القرارات الإجرائية التي إتخذتها محكمة القضاء الإداري إعمالاً لنص المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة ، وبهذه المثابة فلا يجوز أن يكون محلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، لذا ، حكمت المحكمة بعدم جواز الطعن ...]] . (٢)

---

(١) الطعن (٦٥٠ لسنة ٣٠ق- جلسة ١٦/١١/١٩٨٥)كما يُ نظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعن ١٥١٣ لسنة ٢٧ق- جلسة ١١/٦/١٩٨٣) و الطعن (١١٤٥ لسنة ٢٥ ق- جلسة ١٢/١٢/١٩٨١) و( الطعن ٤٤٤ لسنة ٢٥ق - جلسة ٢٤/١/١٩٨١) و ( الطعن ٦٨٨ لسنة ١٤ق- جلسة ٢٤/١١/١٩٧٣ ) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٩ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٢) الطعن (٥٠٧٢ لسنة ٥٢ق- جلسة ٢٤/٣/٢٠٠٧)، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٩ تشرين الأول ٢٠١٤ .

أما بالنسبة للعراق، فلم يتضمن قانون مجلس شورى الدولة وتعديلاته – بما فيها التعديل الأخير الصادر بالقانون ١٧ لسنة ٢٠١٣ – أية قواعد خاصة بتحضير الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري، وكنا نأمل أن يتضمن القانون الأخير إنشاء هيئة لمفوضي الدولة إلى جانب التشكيلات والمحاكم التي إستحدثها ،نظراً لأهمية هذه الهيئة وما تؤديه من دور في التسهيل من مهمة محاكم القضاء الإداري بالبت في الدعاوى المعروضة أمامها – من خلال التخفيف عن العبء الملقى على كاهلها والخاص بتحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة ، وتقديم المطالعات بشأنها، وإبداء الرأي والإجتهاد القانوني في كل ما يتصل بها – وما مشهود لها من دور محمود في الإرتقاء بمستوى القضاء الإداري، سواء في فرنسا أم مصر، عن طريق البحوث والآراء التي قدمها مفوضو الدولة.

ومع ذلك ، يمكن القول أنه لّما كان طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة ، فإنه بالإمكان أن تُطبق بشأنه القواعد والإجراءات الخاصة بهذه الطلبات والتي نص عليها قانون المرافعات المدنية ، ومنها نص المادة (١٥٠) من القانون المذكور القاضية بأن الطلب المستعجل يُقدم بعريضة يُبلغ بها الخصم قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل ، ويرفق معه ما يعززه من المستندات، وتصدر المحكمة قرارها بشأن الطلب خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام ، وتسري في شأنه إجراءات التقاضي المقررة في هذا القانون مع مراعاة الأحكام الخاصة بالمواد المستعجلة ، وهذا يدل على أن التواجه بين الخصوم مبدأ أساسياً واجب التطبيق والإحترام عند تحضير طلب وقف التنفيذ . [1]

---

(١) عبد اللطيف نايف عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص٨٠ .

وبالنسبة للأردن فقد بّينت المواد (١٥-١٩) من قانون محكمة العدل العليا الملغى – والمواد (٩-١٤) من قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ – الإجراءات اللازمة لتبادل اللوائح في دعوى الإلغاء والمدد الزمنية لذلك والمستندات اللازمة لإقامة الدعوى المذكورة وكيفية تقدمها ، أما بالنسبة لإجراءات وقف التنفيذ فلا توجد نصوص خاصة بها، كما لم تبين محكمة العدل العليا الملغاة هذه الإجراءات بل هي تكتفي فقط بتقرير منح أو رفض طلب وقف التنفيذ ، دون أي تفصيلات حول مبادئه وأحكامه أو التحقيق فيه بصورة مستعجلة أو غير مستعجلة . (١)

و يبّن الدكتور أحمد عودة الغويري بهذا الصدد أن محكمة العدل العليا لم تنظر في طلبات وقف التنفيذ بصورة مستعجلة إلا في حكم وحيد لها ، صادر في الدعوى المرقمة ( ٩٣/٢٧١ )، يتعلق بطعنٍ في قرار وزير الداخلية الخاص بمنع إقامة المهرجانات الأنتخابية التي جرت عام ١٩٩٣ ، حيث إختصرت إجراءاته إلى ٢٤ ساعة فقط . (٢)

---

(١)كانت محكمة العدل العليا الملغاة تُشكل –وفقاً لنص المادة (٣/ب) من قانون محكمة العدل العليا الملغي– من رئيس و عدد من القضاة ، ولم يكن يوجد في تشكيلها هيئة أو جهة تُحال اليها الدعاوى لتحضيرها وتهيئتها ، على غرار ما هو معمول به في النظامين القانونين الفرنسي والمصري ، ولم يشذ قانون القضاء الإداري الجديد عن مسلك قانون محكمة العدل السالف الذكر ، حيث خلت نصوصه من ذكرٍ لإنشاء مثل هذه الهيئة .

(٢) ويضيف الدكتور أحمد عودة الغويري أن المحكمة المذكورة كانت تستغرق في حسم دعاوى وقف التنفيذ فترات طويلة ، وهو يورد لذلك مثلاً القرار الصادر بتأريخ ١٩٨٤/١/٧ في الدعوى (٨٣/١٧٥)، والقاضي بالموافقة على طلب وقف تنفيذ قرار وزير الداخلية الخاص بمصادرة جواز سفر زوجة المستدعي ومنعها ووليديها من العودة إلى عَمان بعد إعادتهم إلى الضفة الغربية ، حيث كان المستدعي قد تقدم بالدعوى بتأريخ ١٩٨٣/١١/٩ ، في حين لم تصدر المحكمة قرارها إلا بتأريخ ١٩٨٤/١/٧ ، أي بعد حوالي شهرين ..لمزيد من التفاصيل يرجى إلى الدكتور أحمد عودة الغويري ، القضاء الإداري الأردني ، الطبعة الأولى ، بلا دار نشر ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ٢٤٦ و ٢٤٧ .

**الفرع الثاني:الجهة المختصة بالبت في طلب وقف التنفيذ :**

القاعدة العامة في هذا المجال ، أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع (I accssoire suit le principal) ، وبهذا فإن إختصاص النظر في طلب وقف التنفيذ ينعقد لقاضي الإلغاء أو قاضي الموضوع ، وهذا المبدأ هو السائد في القضاء الفرنسي، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي يختص بمفرده بوقف تنفيذ القرارات الإدارية حتى عام ١٩٥٣ ، أما بعد هذا التأريخ فقد ُمنحت المحاكم الإدارية سلطة وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها بالإلغاء أمامها، في حدود معينة .[١]

أما وفقاً لقانون ٣٠ يونيو/حزيران ٢٠٠٠ ، فإن الإختصاص بنظر طلب وقف التنفيذ ينعقد لقاضي الأمور المستعجلة (juge des referes) وهذا الأخير قد يكون أحد رؤوساء المحاكم الإدارية أو المحاكم الإدارية الإستئنافية ، أو القضاة الذين يتم إختيارهم لهذا الغرض بشرط أن تكون لهم أقدمية سنتين كحد أدنى ، وأن يكونوا قد شغلوا وظيفة مستشار من الفئة الأولى ، أما بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي ، فإن قاضي الأمور المستعجلة هو رئيس القسم القضائي ، وكذلك مستشاري الدولة الذين يتم إختيارهم لهذا الغرض . [٢]

وبالنسبة لمصر، فالأصل أن الإختصاص بالنظر في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية يكون لمحكمة القضاء الإداري المختصة بنظر دعوى إلغائها . [٣]

---

(١) د. عبد الغني بسيوني ، وقف تنفيذ القرار الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٣٥٩ .

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٢٣ .

ومع ذلك ، يجوز للقضاء العادي – وإستناداً الى قوانين خاصة – النظر في بعض المنازعات المتعلقة بطائفة معينة من القرارات ، كالقرارات الإدارية النهائية المتعلقة بشؤون رجال القضاء ، والنيابة العامة ، وضباط القوات المسلحة . [١]

أما بالنسبة للعراق ، فإن محكمة القضاء الإداري [٢] هي الجهة القضائية المختصة في كل ما يتعلق بصحة القرارات الإدارية ، سواء من حيث إلغائها أو وقف تنفيذها ، بإستثناء القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة ، إذ أن محاكم قضاء الموظفين حالياً– مجلس الإنضباط العام سابقاً– هي الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون المتعلقة بها . [٣]

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٢٤و ٢٥ .

(٢) تنص المادة (٧/أولاً ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة على :[[أولاً تُ شكل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية :

أ– المنطقة الشمالية : وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ، ويكون مركزها في مدينة الموصل .

ب– منطقة الوسط : وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط ، ويكون مركزها في مدينة بغداد .

ج– منطقة الفرات الأوسط : وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ، ويكون مركزها في الحلة .

د– المنطقة الجنوبية : وتشمل محافظات ذي قار والمثنى و البصرة وميسان ، ويكون مركزها في مدينة البصرة ....]].

(٣) تنص المادة (تاسعاً ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة على :

أ – تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ١.النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل بها . ٢.النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

**ب**– لا تسمع الدعاوى المقامة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠)يوماً من تأريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه إذا كان داخل العراق ، و(٦٠) يوماً إذا كان خارجه.

**ج**–يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال (٣٠) يوماً من تأريخ التبلغ بها أو إعتبارها مبلغة .

**د**– يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً .

ولكن لّما كان المشرع العراقي لم يمنح المجلس المذكور – ولا حتى محاكم قضاء الموظفين من بعده – سلطة وقف تنفيذ القرارات المذكورة ، كما لم يخوله الرجوع إلى نصوص قانون المرافعات المدنية النافذ لتطبيق قواعد القضاء المستعجل والأوامر على العرائض ، بالتالي ، فإن مجلس الإنضباط العام – ومحكمة قضاء الموظفين التي حلت محله– لا يمكن أن يوقفا تنفيذ القرارات المتعلقة بالمجال الإنضباطي ، أما بالنسبة للقرارات المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية ، فليس هناك ما يمنع محكمة قضاء الموظفين من أن تحكم بوقف تنفيذ القرارات المذكورة إستناداً لِما لها من ولاية عامة بهذا الشأن، مستعينةً عند الحاجة بالقواعد والإجراءات الخاصة بالقضاء المستعجل ، حيث كان مجلس الإنضباط العام يفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها أمامه .

من ذلك: الدعوى التي أقامها قارئ مقياس في أمانة بغداد أمام مجلس الإنضباط العام ، ضد مدير عام دائرة ماء بغداد، والتي إدعى فيها أن لديه خدمة عسكرية تبلغ (٨) سنوات تم إحتسابها من قبل دائرته وعُدل على إثرها راتبه الشهري ، لكنه فوجئ بعد مرور (١٥) شهراً بقطع الراتب المعدل بحجة عدم وجود أمر إداري صادر من لجنة إحتساب الخدمة ، لذا فقد طالب الحكم بإيقاف إستقطاع فرق الراتب الذي صرف ، وإحتساب خدمته وتعديل راتبه ، حيث أصدر المجلس المذكور قراره برد الدعوى لكون أمر سلطة الإئتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ قد علّق العمل بجميع القوانين التي تجيز إحتساب الخدمة لغرض تحديد الراتب أياً كان تفرعها . [١]

---

([١]) القرار المرقم ( ١٩٧/ ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/١٠/٢٧ )، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq ، تأريخ المشاهدة ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤ .

وكذلك القرار الصادر من المجلس المذكور في الدعوى التي أقامها أحد الموظفين ضد وزير العلوم والتكنولوجيا إضافةً إلى وظيفته ، للمطالبة بإيقاف آلية توزيع الموظفين على سلم الدرجات الوظيفية ، وإحتساب النقاط لتوزيعهم عليها وفق الكتاب المرقم (٧٥٩ في ٢٠٠٤/١٠/٢٠ ) وذلك لمخالفته للقوانين والقرارات ، حيث قرر المجلس رد الدعوى لإن إعتراض المدعي قبل تطبيق الآلية غير وارد و لاسند له من القانون . (١)

وبالنسبة إلى الأردن ، فإنه وفقاً لنص المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا السابق ، فإن محكمة العدل العليا الملغاة هي الجهة المختصة بالنظر في طلبات وقف تنفيذ جميع القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمامها ، والتي تندرج ضمن إختصاصاتها المحددة على سبيل الحصر ، أما في ظل قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ الحالي ، فإنه ووفقاً لنص المادة (٦/أ) من هذا القانون ، تكون المحكمة الإدارية هي المختصة حالياً بالنظر في هذا الطلبات .

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك بعض الفقهاء يرون أنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من أن تلجأ إلى وقف التنفيذ الإختياري –أي أن توقف التنفيذ إختيارياً من تلقاء نفسها–إنتظاراً لما يسفر عنه الطعن بالإلغاء ، توقياً للمسؤولية في حالة إسراعها بالتنفيذ ثم صدور حكم بالإلغاء . (٢)

---

(١) القرار المرقم (٢٠٠٤/٦٣٥ في ٢٠٠٤/١٢/٢٩ ) ، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي الإلكتروني www.iraqja.iq، تأريخ المشاهدة ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٢) د. عبد الحكيم فودة ، المصدر السابق ، ص ٤٥٩ .

يُضاف إلى ذلك أن الإدارة قد تلجأأحياناً إلى القيام بوقف تنفيذ القرار الإداري بعد صدوره ، رغبةً منها في التمكن من بحثمشروعيته، وعادةً ما يحدث هذا الأمر في حالة تسرع الإدارة في إصدار قرار معين، ثم يتبين لها فيما بعد أن هذا القرار تشوبه بعض العيوب، فترى أنه من الأفضل لها أن توقف تنفيذه مؤقتاً لبحث مدى مشروعيته ، فلو تبين لها أنه مشروع ، فإنها تقوم بإلغاء قرار الوقف، أما لو تبين لها عدم مشروعيته فإنها تقوم بسحب القرار، مع ملاحظة أن هذا الخيار – أي أيقاف تنفيذ القرار من قبل الإدارة – إنما يكون عادة في الدول التي تطبق تشريعاتها نظام العقوبات والتعويض عن الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في قراراتها الإدارية ، أما في الدول التي لا يوجد معقب على الإدارة عند إمتناعها عن تنفيذ الأحكام ، فلا يوجد دافع قوي يدفع الإدارة للتردد في السير بالقرار الإداري المعيب وتنفيذه . (١)

هذا ، ولا بد أن نشير أخيراً إلى أنه يتعين على القاضي الإداري عند نظره طلب وقف التنفيذ ، الإلتزام بكافة القيود المحيطة به عند فصله في موضوع الدعوى ، لأن ولايته في نظر هذه الطلبات هي ولاية قضائية ، وهي جزء من ولايته في نظر دعوى الإلغاء ، وبذلك ، عليه الإمتناع عن إصدار أوامر أو نواهٍ للإدارة ، وعن الحلول محلها في نشاطها ، وإصدار حكمه في حدود نطاق الخصومة ، والإلتزام بإعلاء المصلحة العامة . (٢)

---

(١) أنور عصام محمد شعبان ، المصدر السابق ، ص (١٠-١٢ ).

(٢) د. سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٣٩١ .

## المطلب الثالث

## النتائج المترتبة على وقف تنفيذ القرار الإداري

من المعلوم أن الحكم بوقف التنفيذ– كأي حكم قضائي صادر في مسألة مستعجلة – من شأنه أن ينتج آثار، إلا أن هذه الآثار ليست ذا طبيعة رجعية ، إذ لا يُطبق وقف التنفيذ إلا بالنسبة للمستقبل فقط ، أما آثاره السابقة فلا يؤثر فيها، فهو لا يستلزم سوى إعادة الحال إلى ما كان عليه فقط دون الحاجة لبناء حالة جديدة تفترض عدم مشروعية القرار المطعون فيه ، ويبقى هذا الأمر مستمراً إلى أن يتم الفصل في دعوى الإلغاء موضوعاً . (١)

حيث تقول في ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية:–[[...إن حكم وقف التنفيذ يرمي إلى شل آثار القرار المتنازع عليه مؤقتاً بالنسبة للمستقبل والحفاظ على الوضع الراهن كما هو عليه لحين الفصل في طلب الإلغاء ، بينما يندب على الحكم بالإلغاء تعديل المراكز القانونية التي نشأت على إثر صدور القرار الملغي...]] . (٢)

---

(١) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ٣٩٢ .

(٢) الطعن (٥٤٢١ لسنة ٤٢ق– جلسة ٢٠٠٣/٢/٢٢)، كمياً نظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة (٣٧٨١ لسنة ٤٨ق– جلسة ٢٠٠٤/٧/١٠) و (١٥٣ لسنة ٢٧ق – جلسة ١٩٨٥/٣/٢٣) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١١ تشرين الأول ٢٠١٤ .

وبعبارة آخرى ، إن تطبيق القرار الإداري المطعون فيه سيبقى متوقفاً حتى تفصل المحكمة في الموضوع الأساسي ، فإن صدر حكم قضائي بإلغاء القرار المذكور ، فإنه ُيعد كأنه لم يكن ، ويختفي بأثر رجعي[1] ، وبالتالي ، فإن الحكم بوقف تنفيذ قرار إبعاد أحد الأجانب يترتب عليه بقائه في البلاد حتى يفصل في الدعوى الموضوعية ، كما يترتب على وقف تنفيذ قرار إدراج مواطن في قوائم الممنوعين من السفر تمكينه من السفر . [2]

وتختلف آثار وقف التنفيذ القرار الإداري المطعون فيه سواء بالنسبة للمحكمة التي أصدرت الحكم ، أو للجهة الإدارية مصدرة القرار الموقوف تنفيذه ، أو بالنسبة لغير أطراف الدعوى ، وسوف نتناول في هذا المبحث الآثار المذكورة ، وذلك في فروع ثلاثة :

**الفرع الأول :آثار الحكم بوقف التنفيذ بالنسبة إلى المحكمة :**

من الأمور المسلم بها أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لا يمس الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، ولايفصل بأي وجه في أصل الحق المتنازع عليه ، بمعنى أنه يصدر دون خوض في الموضوع أو سبر لأغواره أو مساس بأصله ، ومن ثم ، دون مساسٍ بما للمحكمة المختصة من حق في نظر هذا الطلب حتى ُيفصل فيه موضوعاً . [3]

---

([1]) د. نفيس صالح المدانات ، المصدر السابق ، ص ١٩٦ .

([2]) ينظر بها الصدد قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقمة ( الطعن ٦٢٦ لسنة ٤٧ق – جلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٦ ) و ( الطعن ٥٧ لسنة ٥٤ ق– جلسة ٢٠٠٠/٣/٢٣ ) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١١ تشرين الأول ٢٠١٤ .

([3]) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٢٠ .

و رغم أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار لا يقيد القاضي الإداري ، ولايؤثر عليه عندما يفصل في موضوع الخصومة ، لأنه حكمٌوقتي صدر في أحد الطلبات المستعجلة السابقة على الفصل في الموضوع [١]، إلا أن هناك تأثيراً متبادلاً بين الحكم الصادر بإيقاف التنفيذ ، والحكم الذي يصدر في الدعوى الموضوعية بالإلغاء .

فالحكم بوقف التنفيذ يضع الخصوم – في بعض الأحيان – في موضع نهائي من حيث الواقع ، فإذا قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار الصادر بمنع المدعي من دخول الأمتحان ، ثم سُمح له بدخول الإمتحان ودخله فعلاً ، تعّين الحكم بإنتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء ، كونها أصبحت غير ذات موضوع ، كما أنه لو قُضي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه ، ثم صدر الحكم برفض دعوى الإلغاء ، فإنه من البديهي أن يترتب على ذلك إنهاء أثر هذا الوقف ، بحيث يعود للقرار المطعون فيه قوته التنفيذية ، دون حتى أن يُنص على ذلك في الحكم الصادر بالرفض ، لأن حكم وقف التنفيذ أضحى بلا موضوع ، فلا يُنفذ ، ولا يمنع من تنفيذ القرار [٢] ، وبعبارة آخرى : إذا صدر حكم قضائي فاصل في دعوى الإلغاء بالقبول ، فإن مصير القرار هو البطلان ، مما يعني أن حكم الإلغاء سيحجب حكم الوقف ويصبح هذا الأخير بعد صدور حكم الإلغاء بلا جدوى ، أما إذا رُفضت دعوى الإلغاء ، فإن الإدارة ستستمر في تنفيذ القرار الإداري الموقوف تنفيذه ، لأن الأصل هو التنفيذ والإستثناء هو الوقف . [٣]

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ .

(٢) حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ٢٠٣ و ٢٠٤.

(٣) د.عمار بوضياف ، المصدر السابق ، ص ٢٦٣ .

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية:-[[...إن الحكم في طلب وقف التنفيذ ينتهي أثره ويستنفذ غرضه بصدور الحكم المتعلق بموضوع المنازعة ، وعليه يكون الإستمرار في نظر الطعن في هذا الحكم الوقتي غير ذي موضوع ولا جدوى منه ...]] (١) ، وتقول في حكم آخر لها: - [[ ...إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو بطبيعته حكم وقتي يظل محتفظاً بمقوماته إلى أن يصدر الحكم في الموضوع ، فإن صدر هذا الحكم ، زال الحكم الوقتي من الوجود...]] . (٢)

كما تبين هذه المحكمة في حكم آخر: [[...إن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت بطبيعته ، ينقضي وجوده القانوني ويزول كل أثر له إذا قُضي برفض الدعوى موضوعاً...]] .(٣)

هذا ،ولا يقتصر عدم مساس حكم وقف التنفيذ بأصل الحق المتنازع عليه على دعوى الإلغاء ، بل يمتد أيضاً إلى دعوى التعويض ، حيث يفصل في الشق العاجل دون مساسٍ بموضوع الدعوى سواء في طلب إلغاء ذلك القرار أو طلب التعويض عنه . (٤)

---

(١) الطعن(١١٠٧ لسنة ٤١ق- جلسة ٢٠٠١/٤/٧) ، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٢ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٢) الطعنان (٢٠/٦٢ و ٢٢/٢٨٤ في ١٩٨٠/٢/٢٣)، كما أشارت المحكمة المذكورة في أحد إحكامها إلى أنه : [[..يقف أثر الحكم بوقف التنفيذ من تأريخ صدور الحكم في موضوع الدعى ، إذ من هذا التأريخ تترتب آثار الحكم الأخير بإعتباره حكماً فاصلاً في موضوع المنازعة من تأريخ صدوره...]] الطعن (٢٣٢ لسنة ٢٦ق- جلسة ١٩٨٦/١١/٢٣) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٢ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٣) الطعن (٧٢٥ لسنة ٢٨ق- جلسة ١٩٨٥/٤/٢٣)، كما يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعنان ١٢٩٦ و ١٢٩٩ لسنة ٣١ق- جلسة ١٩٨٨/١/١٦) و( الطعن ٢٥١٥ لسنة ٢٠ق- جلسة ١٩٨٧/١١/١٧ ) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٢ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(٤) يُنظر بهذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (الطعن ١٤٠٤ لسنة ٣٣ق – جلسة ١٩٨٩/٦/٣ ) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٢ تشرين الأول ٢٠١٤ .

ومما تجدر الإشارة إليه أنه وإن كان من المتصور أن اجابة طلب وقف التنفيذ والحكم به هو الهدف الرئيسي الذي يتغياه الطاعن ، إلا إنه وفي كثير من الأحوال لا تتحقق أهداف الطاعن كاملة من مجرد وقف التنفيذ ، فعلى سبيل المثال القرار بحرمان الطالب من دخول الإمتحان إذا أُوقف تنفيذه ، فإنه وإن كان قد أدى إلى تأدية للإمتحان ، إلا أنه لا يفرض على الإدارة تصحيح إجابته ، أو إعلان النتيجة قبل الفصل في موضوع الدعوى(١) ، ويُلاحظ أنه في العديد من الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ في مصر ، أن الحكم يصدر بذلك مع تحديد الآثار المترتبة عليه على وجه القطع ، وهي آثار قد لاتكون صحيحة في كثير من الأحوال، من ذلك الحكم في طلب وقف تنفيذ قرار إداري برفض منح أحد الطلاب الدرجة العلمية بالنظر إلى ما ثبت لدى جهة الإدارة من وقوع غش أو خيانة للأمانة العلمية في إمتحان الطالب، فإذا صدر الحكم بوقف التنفيذ – على فرض جدلي بتوافر شروطه– فإن المفروض أن آثار هذا الحكم تقتصر على العودة بالآثار والمراكز القانونية إلى ما كانت عليه قبل أداء الإمتحان، وبالتالي لا يجوز الحكم بوقف التنفيذ مع ما يترتب على ذلك من آثار " أهمها منح الطاعن الدرجة العلمية " كما ورد في بعض الأحكام ، إذ أن الآثار الحقيقية لمثل هذا الحكم لا تتجاوز إعادة إمتحان الطالب مرة آخرى ، ثم إنتظار الحكم في موضوع الدعوى . (٢)

---

(١) وكذلك الحكم في مسألة صحة عضوية أحد المجالس المنتخبة ، فإن وقف تنفيذ نتيجة الإنتخابات في شأن عضو معين ، وان أدى إلى زوال عضوية المطعون في صحة إنتخابه مؤقتاً ، إلا أنها لا تعني حلول من يليه محله في المجلس قبل صدور الحكم القطعي في موضوع الدعوى ، كما أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار فصل موظف لايعني حتماً إنهاء قرار الفصل واعادته إلى العمل ذاته ، ولكن يمكن وقف تنفيذ قرار الفصل مع إصدار قرار بوقفه عن العمل أو نقله لعمل آخر لا مجال فيه للإنحراف... د. محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٧٩ .

(٢) د. محمود سامي جمال الدين ، المصدر السابق، ص ٣٧٩ .

**الفرع الثاني :آثار الحكم بوقف التنفيذ بالنسبة إلى الإدارة :**

إن القرار الإداري الموقوف تنفيذه لا يفارق بكيانه الحياة القانونية وإنما تُجمد حركته، ومتى ما تجمد وضع القرار فلا بد أن تتعطل بطبيعة الحال آثاره، وتلتزم الجهة الإدارية المصدرة له بالإمتناع عن إتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار المحكوم بوقف تنفيذه، وهذا هو بالتحديد غاية إجراء الوقف[1]، وبهذا الصدد تقول محكمة القضاء الإداري المصرية :[[...إن مقتضى حكم وقف التنفيذ أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعاً ...]] . [2]

كما يشرح الدكتور مصطفى كمال وصفي أثر الحكم بوقف التنفيذ بالنسبة للإدارة وبالمقابلة لدعوى الإلغاء قائلاً:( تلتزم الجهة الإدارية بناءً على الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرارها أن تكف فوراً عن موالاة التنفيذ، دون أن يكون عليها أن تعود بالحالة إلى ما كانت عليه عند بدء التنفيذ، وهذا بخلاف أحكام الإلغاء العادية التي يجرى تنفيذها بهدم القرار الإداري كأنه لم يكن ، والعودة إلى بناء الحالة على هذا الأساس) . [3]

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٨١٩ .

(2) الدعوى (١٣٨٠ لسنة ٥ ق – جلسة ١٩٥١/٨/١٨ )، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٣ تشرين الأول ٢٠١٤ .

(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٨١٩ .

وبناءً على ذلك تلتزم الإدارة، وبمقتضى الحكم الصادر ضدها بوقف التنفيذ، بالكف عن القيام بإجراءات التنفيذ فوراً – إذا تعلق الأمر بوقف تنفيذ قرار إيجابي– أو القيام بالعمل الممتنعة عن تنفيذه " إذا تعلق الأمر بوقف تنفيذ قرار سلبي" (١)، فإن لم يكن تنفيذ القرار قد بدأ بعد ، ثُبت الوضع السابق لصدور القرار على ماهو عليه ، أما إذا كان التنفيذ الحاصل جزئياً لم يُستنفذ بالكامل –كأن يتم بناء بعض أدوار تنفيذاً لقرار الترخيص بالبناء– فإن صدور حكم بوقف التنفيذ هنا يترتب عليه تعطل البناء جزئياً بمقدار ما لم يتم بعد إنجازه من البناء، دون أن تُلزم الإدارة بهدم ما تم بناؤه.(٢)

كما وتلتزم الإدارة أيضاً بعدم إصدار قرارات إدارية آخرى لها صلة بالقرار الإداري موضوع حكم أو قرار وقف التنفيذ وهذا الإمتناع يظل متواصلاً ومستمراً حتى الفصل في دعوى الإلغاء . (٣)

أما إذا إستمرت الإدارة بتنفيذ القرار على الرغم من صدور الحكم بوقفه ، كان ذلك إعتداءً مادياً يُرتب مسؤوليتها والحكم عليها بالتعويض ، كما أنه يرتب المسؤولية الجنائية ، بإعتبار أن ذلك يشكل جريمة الإمتناع عن تنفيذ حكم قضائي . (٤)

---

(١) محمد رياض ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة المحامي الصادرة عن نقابة المحامين المغربية ، العدد (٣٢) ، لسنة ١٩٩٨ ، ص بلا .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٨٢١ .

(٣) د. عمار بو ضياف ، المصدر السابق ، ص ٢٦٣ .

(٤) أقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في بعض أحكامها أحقية المحكوم له في الحصول على تعويض يغطي كافة الأضرار المادية التي لحقت به من جراء إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ، من ذلك حكمها الصادر بتأريخ ١٩٦٨/٧/٢٥ الذي جاء فيه :[[ ...إن الإستمرار في الإمتناع عن تنفيذ الأحكام ينطوي على خطأ من جانب الإدارة ، وقد ترتب على هذا الخطأ أضرار مادية وأدبية بالمدعي ...]] ، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٤ تشرين الأول ٢٠١٤ .

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : [[...إن الأحكام التي تصدر من محاكم مجلس الدولة تراعى في شأنها القواعد الخاصة بقوة الشئ المحكوم فيه فيما فصلت به ، وهي حجية تحول بذاتها ودون المجادلة فيها ، بإعتبارها عنوان الحقيقة صدرت بإسم الشعب ويجب تنفيذها بإسمه ، وإن إهدارها بالإمتناع عن تنفيذها أو تعطيلها– فضلاً عن تعارضه وتصادمه مع أحكام الدستور– يمثل جريمة جنائية وإفتئاتاً على سلطة القضاء وإستهانةً بأحكامه وتعطيلاً لحسن سير العدالة، ويكون حتماً مقضياً الإمتثال لتلك الأحكام وتنفيذها حسبما قضت به في منطوقها والأسباب المكملة له، والقول بغير ذلك يفرغ المبادئ الدستورية من مضمونها ومنها حق التقاضي وإستقلال القضاء وحجية الأحكام وغيرها، وهو أمر يتعين على الجهات الإدارية أن تنأى عنه إعلاءًللمشروعية وسيادة القانون...]][1] ،كما تقول في حكم آخر لها:[[...لا مراء في أن الحكم القضائي لا يجوز وقف تنفيذه إلا من قبل محكمة الطعن، وأنه يقع على عاتق أجهزة الدولة تنفيذه مهما كانت الآثار الناتجة عن هذا التنفيذ، ذلك لأن تنفيذ الحكم هو تأكيد لسيادة الدولة، وينبني على ذلك أنه يتوجب على الجهة الصادر ضدها الحكم أن تبادر إلى ذلك متى طلب صاحب الشأن تنفيذ الحكم ، وأن يتم تنفيذه طبقاً لما قضى به الحكم في منطوقه، وما إستند إليه من أسباب كانت محل نظر المحكمة دون أن يكون لها أن تخلق عقبات مادية أو قانونية، وترتكن إليها للإلتفاف على تنفيذ الحكم، بحيث تكون خصماً وحكماً في مجال تنفيذ الحكم في ذات الوقت...]] .[2]

---

(١) الطعن ( ٣٠٣ لسنة ٥٠ق – جلسة ٢٠١٠/٦/٢ )، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٤ تشرين الأول ٢٠١٤

(٢) الطعن ( ١١٠٧٣ لسنة ٥٣ق – جلسة ٢٠١٠/٦/٢ )، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٤ تشرين الأول ٢٠١٤

وأخيراً ، فإن إلتزام الإدارة بإحترام حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ يقتضي منها آلا تتحايل على هذا الحكم بأن تصدر قراراً جديداً غير القرار الموقوف تنفيذه ولكن بنفس الموضوع ، أما لو تغاير الموضوع أو إختلف ، فلا قيد هنا على سلطة الإدارة . [١]

**الفرع الثالث :آثار الحكم بوقف التنفيذ بالنسبة إلى الغير**

من المعلوم أن الأحكام القضائية تتمتع بالصفة الإلزامية ، وأن هذه الصفة هي نتيجة منطقية لكون الحكم القضائي عند صدوره إنما يصدر على أساسٍ من القانون ، وأن ما قضى به متطابق مع حكم القانون، والحكم الصادر بوقف التنفيذ ، كأي حكم قضائي ، يتمتع بحجية في مواجهة أطراف الدعوى ، وفي مواجهة الغير ، وأن آثاره – حسب رأي جانب من الفقه – لا تقتصر على أطراف الدعوى فحسب، بل يستفاد منها كل مَن يمسه القرار المحكوم بإيقافه ، حتى وإن كان من الغير مَمن ليسوا طرفاً في الدعوى [٢]، ويعتبر الجميع في نفس المركز القانوني تجاهه .

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٨٢٣ .

(٢) يُقصد بالغير :كل مَن لا يُمثل في الدعوى ، سواء بنفسه أو بمن ينوب عنه ،ويكون من شأن الحكم الصادر في الدعوى إلحاق ضرر به ، ويرى بعض الفقهاء أن المقصود بإصطلاح الغير بالنسبة لدعوى الإلغاء:هو كل مَن لم يكن خصماً في هذه الدعوى أو مُمثلاً فيها ، ويمكن الإحتجاج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر أو يتأثر بتنفيذه بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، سواء كان هذا الغير من الأشخاص الطبيعية أم المعنوية ، وقد حاول جانب من الفقه الفرنسي( ومنهم الأستاذ Wail) تصنيف الغير حسب مدى إقترابه من المستدعي إلى ثلاثة فئات : أولها ، الغير الذي ينطبق عليه القرار الملغي ويطعن به بالإلغاء – كَمن تنطبق عليه أحكام لائحة معينةقُضي بإلغائها بناءًعلى طعن مقدم من شخص آخر – وثانيها ، الغير مَن صدر بشأنه قرار مماثل للقرار الملغي – كَمن صدر لصالحه ترخيص بشغل الطريق العام في ذات الظروف وبالشروط التي صدر بناءًعليها ترخيص آخر قُضي بإلغائه – وثالثها ، الغير المطلق ، وهو كل مَن كان أجنبياً بصورة مطلقة بالنسبة للقرار الملغي ومع ذلك يمسه تنفيذ حكم الإلغاء بطريقة غير مباشرة -كالموظف الذي يُعين في الوظيفة الخالية نتيجة فصل موظف آخر ، إذ يترتب على إلغاء قرار الفصل في كثير من الأحيان ضرورة ترك هذا الموظف لوظيفته ، ليتسنى إعادة الموظف المفصول إليها... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتور علي خطار شطناوي( إمتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير )، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد (٢٨)، العدد (٢)، ٢٠٠١ ، ص٣٠٨ و ٣٠٩ .

فعلى سبيل المثال ، لو صدر قرار من الإدارة لمصلحة أحد الأفراد يتضمن هدم عمارة سكنية يملكها بحجة أنها آيلة للسقوط ، وطلب أحد مؤجري هذه العمارة وقف تنفيذ القرار المذكور لعدم مشروعيته، ولأن من شأن تنفيذه إصابته بضرر يتعذر تداركه ، وأستجابت المحكمة لطلبه ، وأصدرت حكماً بوقف تنفيذ هذا القرار، فإن المؤجرين الآخرين– وهم من الغير– يستطيعون الإستفادة من هذا الحكم [1]، إذ أن للغير في هذه الحالة عدة حقوق ، وهي :(( المطالبة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري من قبل الإدارة – الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ إذا كانت له مصلحة في ذلك – المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ )) .

وخلاصة القول: إن وقف تنفيذ القرار الإداري ماهو في الحقيقة إلا إلغاء مؤقت للقرار الإداري ، يدوم ما دامت دعوى الإلغاء منظورة أمام المحكمة المختصة ولم يفصل فيها بحكم موضوعي، وأن هذا الإلغاء المؤقت من المحتمل أن يتحول إلى إلغاء نهائي إذا ما فُصل في الدعوى الموضوعية وصدر حكّم بالإلغاء ، حيث يزول عندها القرار الموقوف تنفيذه ويختفي من الوجود ، وأنه يجوز للغير المتضرر من تنفيذ قرار إداري معين اللجوء إلى القضاء ومخاصمة القرار المذكور وطلب وقف تنفيذه ، إذا كان من شأن المضي في هذا التنفيذ إلحاق أضرار به قد يتعذر تداركه نتائجها .

---

(1) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى الدكتور أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ و ١٧٦ .

# الفصل الثالث

# الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

# الفصل الثالث

## ﴿ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ﴾

من المستقر عليه أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يتسم بتبعيته لدعوى الإلغاء ، وأن هذه التبعية تتجسد في مظهرين، أحدهما زمني: يتمثل بوجوب التعاصر والتزامن الوقتي بين طلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء ، والآخر شكلي : يتمثل بإيراد طلب وقف التنفيذ في ذات لائحة دعوى الإلغاء، وأن سبب التبعية وفقاً لآراء الفقه وأحكام القضاء هو تقارب المهام وتماثل المقاصد بينهما ، إذ يهدف كلاهما إلى عدم تنفيذ القرار المطعون فيه ، سواء بتعطيل قوته التنفيذية مؤقتاً في الوقف أو بإلغائه وعدم تنفيذه حال الطعن فيه ، كما أن هذه التبعية تُعد أمراً لازماً لدفع الغش والتحايل نحو القانون، إذ أن عدم إستلزامها سيؤدي إلى المساس بحجية القرارات وما تتمتع به من قوة الأمر المقضي به ، ذلك أن طلب وقف تنفيذ القرار دونما الطعن به وإجابة الطالب لطلبه معناه وقف تنفيذ قرارٍ قائمٍ لم يلغَ ، وهو ما سيدفع البعض إلى محاولة شلّ قوة الأمر المقضي به للقرار عن طريق وقفه إستقلالاً دون الطعن فيه ، خاصةً إذا كان الطعن غير جائز كما في حالة فوات ميعاده . (١)

---

(١) محمد صلاح الدين فايز ، خصائص وقف تنفيذ الحكم الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري ، بحث منشور على الموقع الرسمي للنيابة العامة الإدارية المصرية www.ap.gov.eg، تأريخ المشاهدة ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

وإذا كـان الـرأي المـستقر فقهـاً وقضـاءً أن وقـف التنفيذ هـو إجـراءٌ مستعجل، يلجـأ إليـه الطـاعن بنفسه ، دون أن يكـون للقاضـي حـق إصـداره مـن تلقـاء نفسه ، وأنـه نظـامٌ إسـتثنائي علـى الأصـل العـام المتمثـل بـالقوة التنفيذيـة للقرارات الإداريـة [1] ، فإن ذلك لا ينفـي حقيقـة كونـه حكمـاً قطعيـاً بمـا فصـل فيـه مـن حقـوق ، وأنـه يتمتـع بمقومـات الأحكـام القضائية وخصائـصها –بمـا فـي ذلـك جـواز الطعـن فيـه إسـتقلالاً – وأن لـه حجيـة تسري في مواجهة أطراف النزاع ، والمحكمة التي أصدرته ...

طبيعة حكم وقف التنفيذ ومدى حجيته ، وطرق الطعن فيه ، ستكون محور فصلنا هذا ، وعلى النحو التالي :-

المبحث الأول : طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ ومدى حجيته .

المبحث الثاني : الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ .

---

(1) يرى بعض الكُتّاب الفرنسيين ( كالأستاذ جودميه و شابي و جونتيه) أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو في حقيقته أمرٌ موجه مـن القاضـي إلى الإدارة ، فهو يعتبـر أمراً بالإمتنـاع عن تنفيذ القرار الـذي حكم القاضـي بوقف تنفيذه – إذا كان هذا القرار من القرارات الإداريـة الإيجابيـة –وأمراً إلـى الإدارة بالقيام بعمل معين هو إصدار القرار الذي إمتنعت عن إصداره ، إذا كان القرار المطعون فيه من القرارات الإدارية السلبية ، في حين يرى بعض الكُتّاب في الفقه المصري أن الأمر الذي يتضمنه الحكم الصادر بوقف التنفيذ ليس أمراً صـريحاً أو مباشراً ، وإنمـا هو أمـر ضـمني نـاتج عن مضمون الحكم القضائي ذاتـه ، وهـو المحصلة النهائيـة لهذا الحكم والمفترض الضروري لتحقيق الغايـة منه ، وهذا الأمر الضمني يتميز عن الأوامر الصريحة والمباشرة التي يوجهها القاضـي الإداري إلـى الإدارة فـي بعض الحـالات ، كـالأمر بـإحترام القواعد المتعلقـة بـالإعلان عن العقود التـي تبرمهـا ، وكفالـة المسـاواة والمنافسة العادلـة بـين المرشـحين للتعاقد معها ، والأمر بتزويد المحكمة بالمستندات اللازمة للإثبات ، وغيرها ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضـوع ، يرجى الرجوع إلـى الـدكتور يـسري محمد العـصار ، مبدأ حظـر توجيـه أوامـر مـن القاضـي الإداري لـلإدارة وحظـر حلولـه محلهـا وتطوراتـه الحديثـة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص (١٤٨– ١٥٥) ، و أبو بكر أحمد عثمان ، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة الموصل ، العراق ، ٢٠٠٥ ، ص (١٣٦ – ١٤٠) .

## المبحث الأول

## طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ومدى حجيته

لا يختلف طلب وقف تنفيذ القرار الإداري والحكم الصادر فيه من حيث الطبيعة والإجراءات عن أي دعوى إدارية ، إلا بما يفرضه طابع العجلة المميز لهذا النوع من وقف التنفيذ من متطلبات إقتضت سرعة النظر في طلب وقف التنفيذ وتنفيذه من ناحية ، وفرضت من ناحية آخرى وقتية الحكم الصادر فيه[١] ، فالحكم الصادر بوقف التنفيذ – كغيره من الأحكام الصادرة في الأمور المستعجلة– هو حكمٌ مؤقت لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها ، وهو في الوقت نفسه يتمتع بحجية ، غير أن هذه الحجية تتسم بأنها ذات طبيعة خاصة، ينحصر نطاقها في موضوع الحكم وفيما فصل فيه من مسائل فرعية ، من دون أن تُقيد محكمة الموضوع عند فصلها في دعوى الإلغاء...هذا الموضوع بكافة تفاصيله سنحاول مناقشته في المطلبين التاليين :–

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ .

المطلب الثاني : حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ .

---

(١) د. فائزة جروني ، المصدر السابق ، ص ٨٨ .

## المطلب الأول

## الطبيعة القانونية للحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

تبين لنا مما سبق أن القاضي الإداري عندما يقوم بالفصل في الطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار الإداري فإنه يصدر حكماً قضائياً [1] في نزاع حقيقي وفي مسألة من المسائل المستعجلة ذات الصلة الوثيقة بطلب الإلغاء ، وأن طلب وقف التنفيذ تابع لدعوى الإلغاء من الناحية القانونية والقضائية ، وهو بهذه الكيفية يكون بمثابة إجراء مرحلي يتخذه القاضي كحل وقتي للحؤول دون حصول أضرار إلى حين صدور الحكم في دعوى الإلغاء .

---

(١) أنكر بعض الفقهاء صفة الحكم القضائي على القرار الصادر بوقف التنفيذ ، حيث يقول الدكتور محمد عصفور في ذلك : (( لولا أن لمحكمة القضاء الإداري قضاءً مستقراً في إعطاء الطلب المستعجل صفة المنازعة القضائية ، ووصف القرارات الصادرة في هذه المنازعات بأنها أحكام قضائية بالمعنى الصحيح ، لكنا أميل إلى إعتبار القرار بوقف التنفيذ من قبيل الأوامر التي يصدرها رؤوساء المحاكم بما لهم من سلطة التصرف في الأمور الوقتية العارضة في بدء الدعوى أو في أثناءها ، بل لربما كان هذا الإختصاص داخلاً في السلطة الولائية أكثر من دخوله في السلطة القضائية نظراً لعدم تطبيق المحكمة لأي قاعدة قانونية عند الفصل في الطلب المطروح عليها ، وطبقاً لهذا التكييف ، لا مانع يمنع جهة القضاء الإداري من أن تصدر قرارها في طلب وقف التنفيذ بناءً على العريضة المقدمة ، وفي غيبة الخصوم ، وليس هناكما يمنع أيضاً من أن يُعامل القرار الصادر في هذا الخصوص معاملة الأوامر الصادرة على عرائض ، فتجوز المعارضة فيه أو التظلم منه أمام القاضي الآمر ، وسندنا في هذا كله نفس النص الذي يقرر ولاية القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، إذ يقول : " يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ " ، وليس هناك أصرح من هذا التعبير في الدلالة على أن ما تصدره جهات القضاء الإداري في طلبات وقف التنفيذ هو من قبيل القرارات لا الأحكام...)) ، لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتور محمد عصفور ، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والإبتداع ، الجزء الأول ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٧، ص ٢٧.

وبلمقابل ، فإن الصفة الوقتية لا تحول دون إعتبار هذا الحكم ، حكماً قطعياً فيما فصل فيه ، من أجل ذلك توصف طبيعة حكم وقف التنفيذ بأنها ذات طابع خاص ومميز ، كونه يجمع بين مميزات الأحكام الوقتية من جهة ومميزات الأحكام القطعية من جهة آخرى . [١]

هاتان الصفتان اللتان تتسم بهما طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ، سنتناولهما تفصيلاً في الفرعين التاليين :

**الفرع الأول: الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ :**

إن الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ أمرٌ تمليه وتقتضيه الصفة المرتبطة بنظام وقف التنفيذ من حيث كونه إجراء عاجل وإستثنائي من ناحية ، ومشتق من دعوى الإلغاء من ناحية آخرى، مما إستدعى أن يكون مدى هذا الحكم مقدر ومحدد فقط بالضرورة الملجئة إليه [٢] ، فهذا الحكم تقضي به الضرورة الحادة والخطر الطارئ، وهو لا يُلزم محكمة الموضوع عند نظر النزاع موضوعاً ، فإذا زالت العلة والأسباب التي بُني عليها الحكم المذكور، إنهار معها وأصبح في حكم العدم . [٣]

---

([١]) ومع ذلك فقد ذهب جانب من الفقه العربي إلى إدارج الأحكام الصادرة بشأن إيقاف تنفيذ القرار الإداري ضمن الأحكام التمهيدية رغم عدم صحة هذا الرأي ، وذلك لأسباب عدة ، منها أن الحكم التمهيدي قد يصدر إما بناءً على طلب أحد الأفراد في الدعوى أو بصورة تلقائية من طرف المحكمة وذلك في إطار إجراءات التحقيق التي يقوم بها القاضي المختص، في حين أن الحكم بإيقاف التنفيذ لا يصدر إلا إستناداً إلى طلب صريح من صاحب الشأن ، كما أن الأحكام التمهيدية لا يمكن من الناحية القانونية الطعن فيها إلا بعد صدور الحكم في دعوى الموضوع ، في حين يمكن الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ على إستقلال ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى الدكتور أحمد أبو الوفا ، المرافعات المدنية والتجارية ، ط١٤ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٦ ، ص ٦٩٦، و صلاح الدين عبد الوهاب ، العمل القضائي ، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية ، العدد التاسع ، السنة الرابعة والثلاثون ، ١٩٥٤ .

([٢]) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص٧٠٩ و ٧١٣.

([٣]) د. خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٠٠ .

والحكم الوقتي يُطلق عادةً على كل إجراء يصدر من جهة قضائية معينة إلى حين الفصل في الموضوع ، وهو غالباً ما يتعلق بالأمور المستعجلة التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى ، وتكون الغاية منه الحفاظ على الحقوق من الضياع نتيجة طول أمد النزاع الذي يجعل الحكم بالإلغاء غير ذي جدوى في حالة حدوث نتائج وأضرار يصعب تداركها بعد صدور هذا الحكم . [1]

وإذا كانت طبيعة الحكم القضائي تتحدد وفقاً لحقيقة الطلب القضائي الذي صدر فيه الحكم وما قضى به فيه ، فإن الناظر إلى طلب وقف التنفيذ يجد أنه لا يتضمن أي مطالبة بحق أو مركز قانوني موضوعي وإنما يتضمن فقط المطالبة بإجراء وقتي هو وقف التنفيذ مؤقتاً لحين الفصل في الموضوع ، الأمر الذي يتحتم معه القول بأن هذا الحكم هو حكم وقتي ومستعجل[2] ، ومرجع تأقيت هذا الحكم هو صدوره إستناداً إلى فحص ظاهري للأوراق ، لمواجهة ظرف حال لا يتسع معه الوقت لفحصٍ متعمقٍ ، الأمر الذي يجعل منه حكماً غير مؤكد للحق بشكل قاطع، حيث تُترك تلك المهمة للحكم الصادر عن المحكمة عند فصلها في دعوى الإلغاء . [3]

---

([1]) الوعبان لرباس ، دعوى إيقاف التنفيذ بين قصور النص القانوني والتكريس القضائي ، بحث منشور على موقع العلوم القانونية الإلكتروني www.marocdroit.com، تأريخ المشاهدة ١٤ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

([2]) يرى بعض الفقهاء وجوب التمييزفي مجال وقف التنفيذ بين الحكم الوقتي والحكم المستعجل ، إذ رغم أن كليهما يُقصد به إتخاذ إجراء وقتي أو تحديد مركز الخصوم تحديداً مؤقتاً ، إلا أن الطلب المستعجل يزيد عليه بتوافر الإستعجال ، مما يستوجب الدقة في التعبير عن الطلب وما إذا كان مستعجلاً أو وقتياً، وعن الحكم وما إذا كان مستعجلا أو وقتياً ، في حين يرى البعض الآخر أن هذه التفرقة –على فرض صحتها– لا تلعب دوراً كبيراً في مجال وقف التنفيذ ، ذلك لأن منطقها يحتم الإعتراف بأن الطلب المستعجل هو طلب وقتي ومستعجل في آن واحد ، وبالتالي فإن كل حكم صادر فيه يكون مستعجلاً ووقتياً معاً ، ولّما كان طلب وقف التنفيذ طلباً بإجراء وقتي مستعجل ، فإن الحكم الصادر فيه يُعد حكماً وقتياً مستعجلاً ... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الدكتورة أمينة مصطفى النمر ، قوانين المرافعات ، الكتاب الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص(٢٣٦–٢٣٩) ، والدكتور إبراهيم صالح الصرايرة ، المصدر السابق ، ص(٩٣–٩٥) .

([3]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ .

وتتباين مواقف الدول محل المقارنة بشأن الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ :

ففي فرنسا ، طبقا للقانون وإجتهادات القضاء ، فإن حكم وقف التنفيذ له طبيعة مؤقتة ، من ذلك ما جاء في أحد القرارات :[[ ...إن وقف تنفيذ القرار ليس له دائمية ، وإنما هو مؤقت لحين البت في موضوع الدعوى ]] [1] ، مع ملاحظة أن الإيقاف المؤقت للتنفيذ ،بحسب نص المادة (١٠) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية ، محدد أجله بثلاثة أشهر ، حيث لا يستطيع القاضي أن يتجاوز مدة الثلاثة أشهر هذه – وإن كان بإمكانه أن يقرر الوقف المؤقت لمدة أقل من ذلك – وهذا يعني أن التأقيت هنا لن يكون لحين الفصل في الدعوى الموضوعية ، وإنما لمدة الإيقاف التي يقررها القاضي أو لصدور الحكم في طلب الوقف الأصلي ، أيهما أسبق . [2]

وبالنسبة لمصر، فقد تصدت محكمة القضاء الإداري لطبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ منذ فترة طويلة حينما كان إصداره من إختصاص رئيس مجلس الدولة، حيث إعتبرت أن قيام الأخير بالفصل في طلب وقف التنفيذ يماثل وظيفة قاضي الأمور المستعجلة، ويترتب على هذا التكييف أن رئيس المجلس يفصل في النزاع بمقتضى سلطته القضائية لا الولائية، وأن الأمر الذي يصدره هو حكمٌ له مقومات سائر الأحكام وخصائصها، وهو ينهي النزاع الذي يدور حول وقف تنفيذ القرار الإداري ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا الوقف . [3]

---

(١) أشار إليه سعود منور العلوان ، المصدر السابق ، ص ١١٢ .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧١٢ .

(٣) الدعوى (٣٣٤ لسنة ٥ ق – جلسة ١٩٥١/٢/٢١ )، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

كما أُتيح للمحكمة المذكورة أن تكشف عن طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ في بعض أحكامها ، من ذلك حكمها الذي تقول فيه :[[...إن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها ، فيجوز للمحكمة إستثناءً من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار، والفصل في مثل هذا الأمر فصلٌ في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة ، ومهمة المحكمة وقتئذ أن تتبين توافر مقومات وقف التنفيذ من حيث جديته وتعذر تدارك نتائج التنفيذ ، فإذا تبين لها ذلك ، فإنها تصدر حكماً مؤقتاً توقف به عدواناً بادياً للنظرة العابرة ، وإذا كانت المحكمة تتناول الموضوع ، فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض فيه له إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن تستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه ...]] .[1]

وكذلك أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى صفة تأقيت الحكم الصادر بوقف التنفيذ في العديد من أحكامها، من ذلك حكم حديث نسبياً جاء فيه :[[...إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه حكم وقتي بطبيعته وحجيته مؤقتة وينتهي أثره بصدور حكم في موضوع الدعوى ...]] .[2]

---

([1]) الدعوى المرقمة (٨ لسنة ٧ق– جلسة ١٩٥٤/٤/٦ ) ، كمليُ نظر بهذا الصدد أحكام المحكمة المذكورة والمرقمة (٩٦١ لسنة ٢ق – جلسة٢٠٠١/٥/٢٣) و ( ١٦١٣ لسنة ٣٣ ق– جلسة ١٩٧٨/١١/٨ ) ، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

([2]) الطعن(٩٨٨٨ لسنة ٤٧ق– جلسة ٢٠٠٧/٤/٩)، وكذلك حكمها الذي جاء فيه :[[..ومن حيث أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو بطبيعته حكم مؤقت يظل محتفظاً بمقوماته إلى أن يصدر الحكم في الدعوى، فإذا صدر هذا الحكم زال الحكم الوقتي من الوجود ...]] ، الطعن (٢٥١ لسنة ٢٩ق– جلسة ١٩٩٤/١/٢٥) ، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

أما بالنسبة إلى العراق ، فلا توجد نصوص صريحة في التشريع العراقي تحدد الطبيعة القانونية للحكم الصادر بوقف التنفيذ ، كما لم يستقر القضاء الإداري على إتجاه واحد فيما يتعلق بتكييف الحكم المذكور، فهو تارةً يصفه بأنه قرار أو أمر يدخل ضمن القضاء الولائي المنصوص عليه في المواد (١٥١- ١٥٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩[١] ، من قبيل ذلك ، ما ذهبت إليه المحكمة الإتحادية العليا في حكمها الصادر في الطعن المقدم من قبل المميز ( المدعي) ضد قرار محكمة القضاء الإداري، والخاص برفض طلبه بوقف الإجراءات المتعلقة بتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، حيث جاء فيه :-[[ لدى التدقيق والمداولة ، وُجد أن القرار المميز من الأوامر التي تصدر على العرائض، وهي من القضاء الولائي المنصوص عليه في المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية المعدل، وهي غير قابلة للطعن فيها تمييزاً ،عملاً بحكم المادة (١/١٥٣ ) من القانون المذكور، إذ يتم التظلم منها لدى المحكمة التي أصدرتها وتفصل المحكمة في التظلم ،ويكون قرارها قابلاً للتمييز عملاً بحكم الفقرة (٣) من المادة (١٥٣) من القانون المذكور...]] . [٢]

---

(١) يُقصد بالقضاء الولائي: ما يصدره القضاة من قرارات بغير مرافعة أو تكليف بالحضور، بناءً على طلب أحد الخصوم وفي غيبة خصمه، ويصرح فيها بإجراء عمل مؤقت تحفظي من دون المساس بأصل الحق أو التغيير في المراكز القانونية للخصوم ، ومن دون أن تتخذ شكل الأحكام القضائية أو أن تتمتع بحجيتها، ويتميز هذا القضاء بأنه ذو طبيعة خاصة مختلطة تجمع بين الطبيعة القضائية والإدارية دون أن يتفرد بأحدهما ، فالقاضي هنا لا يصدر حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق، كما أنه لا يقوم بعمل إداري محض كالأعمال التي يقوم بها الموظف الإداري التابع للسلطة التنفيذية ، وإنما يتخذ التدبير الملائم على أساس من تقديره للإعتبارات المختلفة التي يراها ماثلة أمامه ، وله في هذا المجال سلطة واسعة... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى علي شمران حميد، العمل الولائي في قانون المرافعات المدنية ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن كلية القانون في جامعة كربلاء العراقية، العدد الأول ، السنة الخامسة ، ٢٠١٣ ، ص (١٨٢-١٩٤) .

(٢)القرار المرقم ( ٣/ إتحادية/تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٨/٩ )، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي www.iraqja.iq، تأريخ المشاهدة ١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

وتارةً أخرى يصفه بأنه حكم قضائي صادر في مسألة مستعجلة ، من ذلك ما جاء في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الإتحادية العليا العراقية :- [[...إن محكمة بداءة البياع لم تكلف المتظلم منه ( المميز ) بتقديم كفالة قانونية لضمان ما عسى أن يصيب المتظلمين من ضرر ، وأن إستنادها في قرارها بعدم وجود قيد جنائي للمتظلم منه يُعد مساساً بأصل الحق ، وهو يخالف أحكام المادة (١٤١) من قانون المرافعات المدنية الخاصة بالمسائل المستعجلة ...وكان على محكمة بداءة البياع التي أُقيمت أمامها الدعوى المرقمة (١٩١١ /ب/٢٠٠٩ ) إبتداءً أن تقرر إيقاف إجراء الإنتخابات المقرر إجراؤها في ٢٠٠٩/١٢/٢٢ ، لأن مثل هذا الطلب ليس من إختصاص المحكمة إتخاذه ولا يعتبر أمراً ولائياً ...]] . (١)

وعلى العموم، عادةً ما تشير المحكمة المختصة إلى أن وقف التنفيذ يكون إلى حين حسم الدعوى ، مما يفيد الإشارة ضمناً إلى الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ ، من ذلك ماجاء في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الإتحادية العليا ، من أن محكمة القضاء الإداري قد أصدرت بتأريخ ٢٠٠٩/٦/٢١ أمراً ولائياً يقضي بإيقاف إجراء إنتخابات الهيئة التحضيرية للإتحاد العام للتعاون لحين حسم الدعوى المقامة لديها . (٢)

---

(١) القرار المرقم ( ٣٥/ إتحادية/تمييز/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٥/٦) ، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي www.iraqja.iq، تأريخ المشاهدة ١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

(٢) القرار المرقم ( ٩١/ إتحادية/تمييز/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٩/٧) ، منشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي www.iraqja.iq، تأريخ المشاهدة ١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

وبالنسبة إلى الأردن، فقد أشارت المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الملغى صراحةً إلى الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ بقولها:((للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى ، سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها ، وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين ، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها ...)) ، كما تطرقت المادة (٦/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ١٧ لسنة ٢٠١٤ إلى هذه الصفة بقولها :(( تختص المحكمةالإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تُقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في إختصاصها ، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها )) .

أما بالنسبة إلى القضاء ، فُيلاحظ أن محكمة العدل العليا الملغاة كانت تشير في بعض أحكامها أحياناً إلى الصفة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ بصورة ضمنية ، من دون أن تستخدم إصطلاح التأقيت صراحةً ، كأن تستخدم عبارة ( لحين البت في الدعوى أو لحين صدور قرار نهائي ) عند حكمها بوقف التنفيذ ، والتي تدل ضمناً على وقتية هذا الحكم، من ذلك حكمها الذي جاء فيه :[[...أصدرت المحكمة قراراً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين البت في الدعوى لقاء كفالة عدلية بقيمة خمسة الآف دينار... ]] . (١)

---

(١) القرار المرقم (١٧٢ /٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٥/١٣ )،و في حكم آخر لها تقول :- [[ ..إستناداً لاحكام المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ، تقرر وقف تنفيذ قرار المستدعى ضده ، والمتعلق فقط بتوقيف المستدعي بسجن الجويدة ولحين صدور قرار نهائي في الدعوى ...]] ، القرار المرقم ( ٢٠٠٠/٢٧٣ في ٢٠٠٠/٦/٢٢) ، منشورة على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٦ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

وأحياناً آخرى كانت المحكمة المذكورة تستخدم إصطلاح التأقيت صراحةً ، من ذلك ما جاء في أحد أحكامها :[[...وحيث أن الإستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه – والصادر عن المستدعى ضده الثاني محافظ العاصمة – لايمكن تدارك نتائجه ، تقرر عملاً بأحكام المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وقف تنفيذ هذا القرار مؤقتاً ولحين البت بالدعوى... ]] ، وكذلك حكمها الذي جاء فيه : [[...عملاً بأحكام المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ، تقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً لحين البت بالدعوى ، إذا قدم المستدعي كفالة عدلية مقدارها ألف دينار ...]] . [١]

هذا ولابد لنا أن نشير أخيراً إلى ما سبق وأوضحناه في مواطن عدة من هذه الرسالة من أنه يترتب على وصف الحكم الصادر بوقف التنفيذ بأنه حكم مؤقت ، أنه لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها، ومن أن الحكم الذي يصدر في موضوع الطلب– سواء بوقف التنفيذ أو رفضه– لايمس أصل طلب الإلغاء، فلا يقيد المحكمة عند نظر أصل هذا الطلب موضوعاً ، وبالتالي يكون للمحكمة بعد قضاءها بوقف تنفيذ القرار أن تقضي بإلغائه بعد الدراسة المتأنية والمستفيضة للمستندات والأوراق في الدعوى ، كما أن لها أن تقضي بتأييد القرار وعدم إلغائه إذا ما بدى لها ذلك بعد التحقق من مشروعيته .[٢]

---

(١) القرار المرقم (٢٠٠٦/ ٤٨٧ في ٢٠٠٦/١١/١٤) والقرار المرقم (٢٠٠٠/٢٤١ في ٢٠٠٠/٦/١)على التوالي، منشورة على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٦ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

(٢) بلال أمين زين الدين ، المصدر السابق ، ص٤٦١ .

**الفرع الثاني : الطبيعة القطعية للحكم الصادر بوقف التنفيذ :**

سبق وبّينا في الفصل الأول من هذه الرسالة ، أن الحكم القطعي هو الحكم الذي يفصل في واقعة متنازع عليها ، سواء بصورة كلية أم جزئية ، وأن الحكم القضائي يكتسب صفة القطعية بعد إتخاذ المحكمة لكافة الإجراءات والمرافعات الشكلية والموضوعية في النزاع المعروض أمامها ، وإعلانها لختام المرافعة ، وإصدارها للحكم الفاصل في النزاع بشكل نهائي لاعودة فيه . [١]

ولّما كان الحكم القطعي يفصل في المسألة بصورة حاسمة على النحو الذي يفيد تمام تكوين عقيدة المحكمة فيها، لذا فمن الطبيعي أن يكون الأثر المترتب عليه هو إستنفاذ ولاية القاضي، بحيث تزول ولايته بالنسبة للمسألة التي فصل فيها، فيمتنع عليه العدول عما قضى به ويتقيد بمضمونه[٢]، وعدم قدرة المحكمة على العدول عن حكم قطعي سبق وأن أصدرته هو أمرٌ تقتضيه طبائع الأشياء، ذلك أن القاضي بحكمه هذا يكون قد إستكمل جهده في بحث المسألة التي بتَ فيها، وإستنفذ كل نشاطه الفكري في تكوين الرأي القانوني فيما عُرض عليه، وأن هذا النشاط قد أثر في القرار الذي إنتهى إليه والذي يُعد تتمة طبيعية للجهد المبذول في الخصومة، سواء من جانب الخصوم الذين تقدموا بكل طلباتهم وما لديهم من أدلة لإثباتها،أم من جانب القاضي الذي عكف على دراستها ووصل بذلك إلى ما وصل إليه من قرار مقيد له ولهم، ولايكون من حسن أداء العدالة تكرر هذا الجهد ثانية،لأن ذلك يؤدي إلى تأبيد المنازعات ويعصف بالإستقرار القانوني للأوضاع والمراكز القانونية.[٣]

---

(١) أنظر بهذا الصدد الصفحات ( ١٥ و١٦ ) من هذه الرسالة .
(٢) د. أحمد خليل ، طلبات وقف التنفيذ ، مصدر سابق ، ص٣٠٩ .
(٣) د. خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٠٦ .

والحكم القطعي–سواء كان نهائياً أم إبتدائياً ، حضورياً أم غيابياً– تثبت لـه حجية الشي المقضي فيه لأنـه حكم قضائي فصل فـي خصومة ، غيـر أن هذا الحكم لا يحـوز قـوة الأمـر المقضـي [1] إلا إذا أصـبح نهائياً غير قبل للطعن فيه بطريق إعتيادي ، وتبقى هذه الحجية قائمة مادام الحكم قائماً ، فإذا ما طُعن عليه بطريق إعتيادي أُوقفت حجيته، وإذا أُلغي نتيجةً للطعن زال وزالت معه حجيته ، أما إذا تأّيد ولم يعد قابلاً للطعن بطريق إعتيادي ، بقيت له حجية الأمر المقضي وأُضيفت لها قوة الشئ المقضي . [2]

ورغم أندراج الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ في طائفة الأحكام القطعية – بإعتباره يفصل في مسألة الوقف فصلاً حاسماً– إلا أنه يُلاحظ أن هناك إختلاف وتباين بين الدول محل المقارنة بخصوص قطعية الحكم المذكور ...

---

(1) يخلط بعض الفقهاء بين مصطلحي ( حجية الشئ المقضي به la utorite' de ) و ( قوة الأمر المقضي La force de ) ، ويستخدمونهما للتعبير عن حجية الحكم للقضائي ، في حين أن هناك فرقاً شاسعاً بينهما ، فحجية الشئ المقضي به هي قرينة قانونية لا يقبل إثبات عكسها ، مؤداها أن الحكم قد صدر صحيحاً من ناحية الشكل والموضوع ، وأصبح للحكم حجية فيما بين الخصوم، وبالنسبة إلى ذات الحق محلاً وسبباً ، فيكون الحكم حجةً – في هذه الحدود– لا تقبل الدحض ، أما قوة الأمر المقضي فهي المرتبة التي يصل إليها الحكم إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن الإعتيادية " كالمعارضة والإستئناف " ، وإن ظل قابلاً للطعن بطريق غير إعتيادي " كالنقض والتماس إعادة النظر "، وبذلك يمكن أن يكون كل حكم حائزاً لقوة الأمر المقضي ، حائزاً أيضاً لحجية الشئ المقضي ، ولكن العكس غير صحيح ، كما أنه إذا كانت الأحكام القضائية تحوز حجية الأمر المقضي بمجرد صدورها ، فإن إكتسابها قوة الأمر المقضي بعد ذلك لا يحجب هذه الحجية ، فلا يعد مخالفة الحكم بعد ذلك مساساً بقوة الشئ المقضي أو مخالفةً لها ، وعلى هذا تكون حجية الأمر المقضي به أحد المبادئ العامة للقانون ، ساوى القضاء بين مخالفتها ومخالفة القانون ، في حين أن قوة الشئ المقضي ليست سوى مرحلة من مراحل قوة الحكم أمام طرق الطعن المنصوص عليها ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى الدكتور أحمد أبو الوفا ، المصدر السابق، ص٧٤٨ ، وحسني سعد عبد الواحد، المصدر السابق ، ص (١٤–١٧) .

(2) د. خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٠٨ .

ففي فرنسا، ذهب مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه إلى قطعية الحكم الصادر بوقف التنفيذ، من ذلك حكمه الذي جاء فيه :-[[ ...إن حكم وقف التنفيذ الصادر في قرار إداري هو حكم قطعي ...]] . (١)

أما في مصر ، فقد إستقر القضاء الإداري على أن الحكم في طلب وقف التنفيذ وإن كان لا يمس أصل طلب الإلغاء و لايقيد المحكمة عند نظره موضوعاً ، إلا أن ذلك لا ينفي عنه صفته بإعتباره حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها . (٢)

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري :[[...إستقر قضاء هذه المحكمة على أن الحكم الذي تصدره المحكمة في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشئ المقضي به بالنسبه للوجه المستعجل للنزاع فقط ، وتتقيد المحكمة بوصفها الجانب المستعجل للنزاع بحيث لا يجوز لها العدول عنه ،كما لايجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامه من جديد طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير، ولكنه لا يقيد تلك المحكمة عندما تقضي في موضوع طلب الإلغاء ، لأن حكمها الأول حكم وقتي يتناول الوجه المستعجل للنزاع فقط دون المساس بأصل الموضوع...]] . (٣)

---

(١) أشار إليه سعود عبد الله منور العلوان ، المصدر السابق ، ص ١١٣ .

(٢) د. حسين عبد السلام جابر ، المصدر السابق ، ص ٤٤٢ .

(٣) الدعوى المرقمة (٣٩٩ لسنة ٧ق – جلسة ١٩٥٧/١/٢٩ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٧ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

كما أشارت إلى هذه الصفة المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها، من ذلك حكمها الذي جاء فيه :[[...الحكم الصادر في شأن طلب وقف التنفيذ ، وإن كان لا يمس أصل طلب الإلغاء ، فلا يقيد المحكمة عند نظر أصل الطلبموضوعاً ، إلا أنه يبقى مع ذلك حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز حجية الأحكام في موضوع الطلب ذاته – ولو أنه مؤقت بطبيعته – طالما لم تتغير الظروف...]] . (١)

أما بالنسبة إلى العراق ، فلم يتطرق قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته – بضمنها التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣– إلى مسألة تمتع الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار بالصفة القطعية ، كما لم يتضح من مراجعة الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري– والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ، ومن بعدها المحكمة الإتحادية العليا – عند نظرها في الطعن التمييزي المقدم بشأن هذه الأحكام أنها قد تضمنت أية أشارة حول هذا الموضوع .

وبالنسبة إلى الأردن ، فقد نصت المادة (٢٦ / ب ) من قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الملغاة في أي دعوى تقام لديها تكون قطعية لا تقبل أي إعتراض أو مراجعة بأي طريق من طرق الطعن، دون أن تفرد نصاً خاصاً يعالج طبيعة الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها بالإلغاء، كما خلت الأحكام والقرارات للصادرة عن المحكمة المذكورة من أي أشارةً تفيد أن هذه الأحكام هي أحكام قطعية فيما فصلت فيه .

---

(١) الطعن المرقم ( ٨٠٢ لسنة ٢٣ق – جلسة ١٩٨١/٢/٢٢ )، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

ولم يتغير الحال بعد صدور قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٣ ، حيث لم يتناول هذا القانون الطبيعة الخاصة بالأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها بالإلغاء بأي من نصوصه ، ولم يتطرق إلى كونها قطعية فيما فصلت فيه من مسائل، من عدمه، وأنما فقط أشارت المادة (٣٤) منه إلى أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا تكون قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن، وأن الأحكام الأخيرة والأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القطعية ، يتم تنفيذها بالصورة التي صدرت فيها ، وأنه إذا تضمنت هذه الأحكام إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى، فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تأريخ صدور ذلك القرار . [1]



---

(1) تنص المادة (٣٤) من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على :-

**أ-** تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن .

**ب-** يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا و أحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها ، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى ، فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تأريخ صدور ذلك القرار .

**ج** – إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة .

## المطلب الثاني

## حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ

من المعلوم أن الأحكام القضائية ترتب أثرين أساسيين، هما حجية الأمر المقضي وقوته الملزمة : وتعني حجية الأمر المقضي أن الحكم القضائي متى ما صدر فإنه يعتبر حجة فيما قضى به ، وذلك بوضع حد للمنازعات والحؤول دون تأبيد الخصومات، إذ يتعين أن تقف المنازعة القضائية عند حد، فلا ينبغي معاودة طرحها على القضاء بذات الإجراء أو الوسيلة التي تم عرضها بمقتضاها ، ضماناً لعدم التضارب أو التناقض بين الأحكام القضائية[1]، أما القوة الملزمة للحكم فمؤداها إلتزام المحكوم عليه بتنفيذ الحكم الصادر ضده ،أياً ما كانت صفة المحكوم عليه ، فرداً أم سلطة عامة، وهي مرتبة لايصل إليها الحكم إلا إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن فيه .[2]

والحكم الصادر بوقف التنفيذ كغيره من الأحكام القضائية يتمتع بحجية ، غير أن هذه الحجية تتسم بأنها ذات طبيعة خاصة ، ينحصر نطاقها في موضوع الحكم وفيما فصل فيه من مسائل فرعية ، دون أن تُقيد تلك الحجية محكمة الموضوع عند فصلها في دعوى إلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ... وهذا ما سنبينه تفصيلاً في الفرعين التاليين :

---

(1) أنظر بهذا الصدد الصفحة ( ١٧ ) من هذه الرسالة .

(2) د. محمود سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ٣٨١.

**الفرع الأول : حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه :**

يُقصد بموضوع طلب وقف تنفيذ القرار الإداري : الخصوص الذي صدر فيه والمتمثل بإيقاف نفاذ القرار الإداري محل طلب الوقف لحين الفصل في دعوى إلغائه . (١)

والحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بإعتباره حكماً قضائياً بالمعنى الفني، يتمتع بما تتمتع به سائر الأحكام القضائية من حصانات وأهمها حجية الأمر المقضي به بإعتبارها صورة من صور الحماية القضائية ، ولايحول دون ذلك القول بأن هذه الحجية مؤقتة، حيث أن تأقيت الحماية لا يعني عدم تمتعها بصفة الحماية القضائية ، خاصةً وأن الأحكام الموضوعية ذاتها تحوز حجية مؤقتة وقلقة مادام الطعن فيها جائز .(٢)

غير أن الطبيعة التحفظية والمؤقتة للأحكام والقرارات الصادرة بوقف التنفيذ وكونها لا تحسم النزاع حول أصل الحق ، فرضت بأن لا تتعدى حجية هذه الأحكام والأوامر نطاق موضوعها وأن لا تتقيد بها المحكمة المصدرة لها (٣) ، فعدم تقييد الحكم الوقتي للمحكمة التي أصدرته إذن لا يرجع لكون الحكم الوقتي لا يحوز الحجية ، وإنما يرجع إلى إختلاف الدعوى الموضوعية عن الدعوى التي صدر فيها الحكم المستعجل ، موضوعاً وسبباً . (٤)

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٥١ .
(٢) د. خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص٣٠٥ .
(٣) د. فائزة جروني ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ .
(٤) د. خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص٣٠٥ .

ووفقاً لرأي أغلب الفقهاء ، فإن الحكم الصادر بقبول طلب وقف التنفيذ يحوز حجية عينية مطلقة تجاه الكافة ، في حين أن الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ تكون له حجية نسبية يقتصر نطاقها على أطراف الدعوى دون غيرهم . (١)

ويترتب على ما تقدم ، إن صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء ، يجعل الطلب اللاحق بوقف تنفيذ نفس القرار غير ذي موضوع ، وبالمثل ، فإنه إذا كان الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء ذو حجية نسبية قاصرة على أطرافه دون غيرهم ولا تمتد إلى الغير الذي لم يكن طرفاً في الحكم الصادر في الدعوى أو ُيمثل فيها (٢) ، فإن الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ لن تتجاوز حجيته نطاق هذه النسبية، والعلّة في ذلك تعود إلى إرتباط طلب وقف تنفيذ القرار بدعوى إلغائه إرتباط الأصل بالفرع ، حيث ُيشتق منها ويدور معها وجوداً وعدماً ، فيكون للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار ذات حجية الحكم الصادر في دعوى إلغاء هذا القرار ، والتي تكون مطلقة في حالة قبول دعوى الإلغاء ، ونسبية في حالة رفضها . (٣)

ويترتب على تمتع الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالحجية عدم جواز العدول عنه من قبل المحكمة التي فصلت فيه، ما دام مركز الخصوم والظروف الملابسة التي إنتهت بالحكم هي عينها ولم يطرأ عليها أي تغيير .

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٥١ .

(٢) د. مصطفى مجدي هرجة ، المصدر السابق ، ص٥٧٥.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧١٤ ، و د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .

والسبب في ذلك أن الحكم المذكور يضع طرفي الخصومة في وضع مادي يجب إحترامه بمقتضى حجية الشئ المحكوم فيه بالنسبة للظروف نفسها التي أوجبته ، وللموضوع عينه الذي كان محل بحث الحكم السابق صدوره ، طالما لم يحصل تغيير مادي أو قانوني في مركز الطرفين قد يسوغ إجراءً مؤقتاً للحالة الجديدة الطارئة .(١)

ومع هذا، أنكر جانبٌ من الفقه المصري (٢) تمتع الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بحجية الشئ المقضي فيه– رغم إعترافه بتمتعها بالقوة التنفيذية للأحكام والتي تفترض دائماً وجود هذه الحجية– وذلك لأن الحجية المذكورة ، حسب رأيهم ، لا تترتب إلا للأحكام التي تفصل في طلبات أو دفوع الخصوم الموضوعية ، بينما الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حكمٌ وقتيٌ يفصل في طلب بإتخاذ إجراء وقتي لحين الفصل في الطلب الموضوعي، وبالتالي يتخلف بالنسبة له الأساس المفترض لترتيب هذه الحجية (٣) ، وهذا اللبس الحاصل لدى الجانب المذكور– حسب رأي بعض الفقهاء – يجد سببه فيما سبق وأن قضت به محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها من أن تأقيت الحكم الصادر بوقف التنفيذ بصدور حكم الإلغاء يشمل ما تكون المحكمة قد فصلت فيه من دفوع أُبديت أمامها من الخصوم ، فلا يقيد المحكمة عند نظر الطلب الأصلي . (٤)

---

(١) د. خميس السيد إسماعيل ، المصدر السابق ، ص٣٠١ .

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، آثار حكم الإلغاء ( دراسة مقارنة )، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٧٠، ص٣٦ .

(٣) د. أحمد خليل ، طلبات وقف التنفيذ ، مصدر سابق ، ص٣٠٦ .

(٤) الحكم الصادر في الدعوى المرقمة (٣٩٩ لسنة ٧ق – جلسة ١٩٥٧/١/٢٩) ، مشار إليه سابقاً .

غير أن هذا اللبس سرعان ما زال بإلغاء الحكم المذكور من قبل المحكمة الإدارية العليا التي رفضت النتيجة التي إنتهى إليها هذا الحكم ، وبيّنت الآتي :[[..إذا كان حقاً أن الحكم الذي يصدر في موضوع الطلب ، سواء بوقف التنفيذ أو عدمه، على حسب الظاهر الذي تبدو به الدعوى لا يمس أصل طلب الإلغاء ، فلا يقيد المحكمة عند نظر أصل هذا الطلب موضوعاً ، فإنه يجب آلا يغرب عن البال أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ – كما قررت محكمة القضاء الإداري نفسها – هو حكم قطعي ، وله مقومات الأحكام وخصائصها ، وينبني على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته ، ولو أنه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف ... ]] .[(١)]

أما بالنسبة إلى العراق ، فإن قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، لم يتناول بالتنظيم موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها، ولكن لّما كانت المادة ( ٧/ثانياً –ح)[(٢)] من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩– قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة السالف الذكر– قد أحالت كل ما لم يرد به نصٌ في هذا القانون ، إلى قانون المرافعات المدنية النافذ رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، وأنه بالرجوع إلى القواعد العامة الواردة في هذا القانون والخاصة بأحكام القضاء المستعجل والأوامر على العرائض ، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ –بإعتباره حكماً مستعجلاً– يتمتع بحجية الشئ المقضي به ويكون ملزماً للخصوم وللقاضي الذي أصدره ، فلا يجوز العدول عنه أو تعديله كلياً أو جزئياً إلا إذا حصل تغيير في وقائع الدعوى المادية أو مراكز الخصوم القانونية .

---

(١) الطعن المرقم (٦٠٨ لسنة ٣ق – جلسة ١٩٥٨/٤/١٢ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٨ تشرين الثاني ٢٠١٤.

(٢) هذه المادة تقابلها المادة (٧/ حادي عشر ) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

غير أن المتتبع للأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ، يلاحظ أنها قد درجت على إعتبار الحكم الصادر بوقف التنفيذ من قبيل الأمر على العرائض ، ومن المعلوم أن الأمر الصادر بناءًعلى سلطة القاضي الولائي– وحسب الرأي المستقر عليه فقهاً– لا يكسب حقاً ولا يهدره ، ولا يتم فيه تطبيق قاعدة قانونية على نزاع قائم بهدف حسمه ، وبالتالي فهو لا يكتسب حجية الشئ المقضي فيه ، كما أنه لا يستنفذ سلطة القاضي الذي أصدره ، فيجوز له تعديله أو إصدار أمر جديد مخالف للأمر السابق إذا طرأت ظروف أو أسباب جديدة بعد إصدار الأمر الأول . [1]

وبالنسبة إلى الأردن ، لم يتطرق قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ لموضوع الحجية التي يحوزها الحكم الصادر بوقف التنفيذ ، كما لم تشر إليها محكمة العدل العليا الملغاة في الأحكام الصادرة عنها ، ولكن لّما كان طلب وقف التنفيذ مشتق من دعوى الإلغاء وفرع منها ، وأن الأحكام الصادرة بالإلغاء–وفقاً لما إستقر عليه إجتهاد محكمة العدل العليا الملغاة – يتمتع بحجية مطلقة[2] ، مما يعني أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار تكون له ذات حجية الحكم الصادر في دعوى إلغاء هذا القرار، والتي تكون مطلقة في حالة قبول دعوى الإلغاء ، ونسبية في حالة رفضها ، ومن ثم لا يجوز للمحكمة العدول عنه مالم يحصل تغيير في الظروف الملابسة التي أدت إلى إصداره .

---

(١) د. نبيل إسماعيل عمر ، الأوامر على عرائض ونظامها القانوني في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣٦ .

(٢) أنظر بهذا الصدد الأحكام الصادرة عن المحكمة المذكورة أعلاه والمرقمة (٢٠٠٤/٥٣٣ في ٢٠٠٥/١/٣١ ) و (٢٠٠١/٤٤٧ في ٢٠٠٢/٤/١٨ ) و (٢٠٠٠/٢٥٣ في ٢٠٠٠/١٠/٣١) ، منشورة على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٧ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

أما في ظل قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ النافذ ، فإنه وبالرجوع إلى نص المادة (٦) من هذا القانون– التي أشارت صراحةً إلى أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو من الطلبات المستعجلة – يُصار إلى تطبيق القواعد العامة المتعلقة بحجية الأحكام المستعجلة ، والتي مؤداها أن الحكم الصادر في المسائل المستعجلة يتمتع بحجية بين الخصوم ، ويكون ملزماً للقاضي الذي أصدره ، فلا يجوز له العدول عنه أو تعديله جزئياً أو كلياً إلا إذا حصل تغيير في وقائع الدعوى المادية أو مراكز الخصوم القانونية ، وبشكل عام إذا حصل تغيير في الظروف التي أدت إلى إصداره .[١]

هذا ، وينبغي الإشارة أخيراً إلى أنه قد ثار جدل في الفقه الإداري حول مدى جواز قيام طالب وقف التنفيذ الذي رُفض طلبه ، بالتقدم به مرة ثانية ...

حيث إستقر القضاء الإداري في فرنسا على أن الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ لا يقيد المحكمة التي أصدرت هذا الحكم بقبول طلب ثانٍ لوقف التنفيذ إذا ما تغيرت الظروف التي صدر في ظلها الحكم الأول[٢] ، ويسلم مجلس الدولة الفرنسي بالطلب الجديد شريطة أن يحدث تغييراً في العوامل القانونية أو الواقعية التي أدت إلى إصدار الحكم .[٣]

---

(١) تطرقت محكمة التمييز الأردنية إلى حجية الأحكام الصادرة في الطلبات المستعجلة في العديد من أحكامها ، من ذلك حكمها الذي جاء فيه :[[...من المستقر عليه في فقه القضاء المستعجل أن القرار الصادر في الأمور المستعجلة يعتبر بحكم القضية المقضية وله حجية أمام القضاء المستعجل ، ولا يقيد قاضي الموضوع ، ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه لقاضي الأمور المستعجلة الرجوع عن قراره إذا حصل تغيير في الوقائع والمراكز القانونية للطرفين ، أو إذا ظهر للقاضي وقائع لم يكن على إطلاع عليها عند إصدار قراره السابق ...]] القرار المرقم (٢٠٠٣/٢٥١ في ٢٠٠٣/٤/٣) ، منشور على موقع القسطاس الإلكتروني ، تأريخ المشاهدة ١٩ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

(٢) د. أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص ١٦٧ .

(٣) د. فهد بن عبد العزيز الدغيثر ، المصدر السابق ، ص ٨٢ .

أما في مصر ، فإن القضاء الإداري فيها لم يفصح صراحة عن مدى قبوله لتجديد طلب وقف التنفيذ ، إلا أن هذا لا يمنع من جواز تقديم طلب ثانٍ لوقف التنفيذ ، إذا ما استجدت ظروف تستدعي تقديم الطلب ، حيث يكون بوسع القاضي هنا نظر طلب الوقف ، وفي ضوء الظروف الجديدة يقضي بقبوله أو رفضه على حسب الأحوال . [١]

وبهذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بعدم جواز نظر طلب وقف التنفيذ الثاني لسابقة الفصل فيه ، على أساس أن عناصر الإستعجال التي يعرضها المدعي في الطلب الثاني ليست في الواقع إلا ترديداً لعناصر الإستعجال التي سبق وأن طرحها في طلب وقف التنفيذ الأول المقضي برفضه ، وعليه لا يكون هناك تغيير في الظروف ، ومن ثم يكون الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ الأول حائزاً لحجية الأحكام في خصوص طلب وقف التنفيذ الثاني . [٢]

وبالنسبة إلى العراق ، فلا يوجد نص تشريعي في قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته – بما فيها التعديل الخامس الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣– يعالج هذه المسألة ، كما لا توجد أحكام صادرة عن القضاء الإداري فيه ، تشير صراحةً أو ضمناً إلى جواز تجديد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بعد رفضه ، بيد أن ذلك لا يمنع من قبول طلب وقف التنفيذ ثانيةً إذا ما إستجدت ظروف تستلزم ذلك .

---

(١) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

(٢) الدعوى رقم (١٤٣٥ لسنة ٢٥ق – جلسة ١٩٧٢/٤/٤ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ١٨ تشرين الثاني ٢٠١٤.

والأمر سيان بالنسبة إلى الأردن ، حيث لا يوجد في قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢– وكذلك الحال بالنسبة إلى قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ – نصٌ حول هذه المسألة ، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من ذلك– أي تجديد طلب وقف التنفيذ بعد رفضه– إذا ما تبين في أثناء المحاكمة أن هناك ما يدعو المحكمة إلى الرجوع عن قرارها بوقف التنفيذ ، خاصةً وأن قوانين الدول الآخرى تسمح بذلك . (١)

**الفرع الثاني :حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية :**

يُقصد بالمسائل الفرعية فيما يتعلق بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري : تلك المسائل التي يجب أن يتعرض لها قاضي الوقف قبل فحصه لموضوع الطلب ، كالدفع بعدم الإختصاص بنظر دعوى الإلغاء التي يرتبط بها طلب وقف التنفيذ ، أو الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة ، أو لرفعها بعد الميعاد ، أو أن يكون القرار محل الطعن غير نهائي .(٢)

وقد ثار التساؤل حول حالة قيام المحكمة المختصة بحسم مسألة الإختصاص أو مسألة الشكل أو شروط قبول الدعوى ، بقضاء قطعي يتضمنه الحكم الصادر في الطلب المستعجل ، ومدى إلزامية هذا الحكم لها وهل يجوز لها القيامبالعدول عن الرأي الذي إنتهت إليه بالنسبة لِما فصلت فيه من مسائل فرعية عند الحكم في طلب وقف التنفيذ ، حيث تباين موقف الفقه والقضاء الإداري في الدول محل المقارنة حول هذا الموضوع ...

---

(١) د. نفيس صالح المدانات ، المصدر السابق ، ص ١٩٦ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص١٥٤.

ففي فرنسا : إستقر الرأي على أن الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ –بإعتباره حكماً وقتياً غير فاصل في أصل النزاع – لا يحوز في مجمله أي حجية تمنع إمكانية العدول عنه بعد ذلك ، حيث ذهب مجلس الدولة في حكم أصدره إلى أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يحوز أي حجية – سواء من ناحية الموضوع أم الشكل– تمنع المحكمة من العدول عنه بعد ذلك[١] ، و قد بّين مفوض الدولة (Genevois) في تقريره حول الحكم المذكور آنفاً أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم مستعجل ومؤقت، وليس نهائياً فاصلاً في موضوع النزاع ، وبهذه المثابة ، لا ينبغي أن يحوز حجية الشئ المقضي فيه، سواء بالنسبة لموضوعه أم بالنسبة لما يفصل فيه من مسائل القبول والإختصاص، لأنه لا يجب أن يستبق الفصل في الدعوى الأصلية سواء من هذه الناحية أو تلك . [٢]

أما في مصر ، فالإجتهاد القضائي فيها مستقّر الآن على أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يحوز قوة الشئ المحكوم فيه بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة عند إصداره من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب ، إذ أن قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعياً فحسب، بل هو نهائي يقّيدها عند نظر طلب الإلغاء . [٣]

---

(١) تتلخص وقائع هذه القضية أن الإدارة – وتنفيذاً لعقد مبرم بين مدينة باريس وإحدى شركات الإعلان– أصدرت قراراً بتحديد أماكن وضع المعدات اللازمة لتثبيت أعلانات بها ، على أساس أن بعض هذه الأماكن محظور الإعلان فيها بنص القانون ، وعند الطعن بهذا القرار بالإلغاء ووقف التنفيذ ، قضت المحكمة الإدارية لدى فصلها فيه بعدم قبول طلب وقف التنفيذ تأسيساً على أن القرار المطعون فيه غير منفصل عن العقد ، ومن ثم لا يقبل الطعن عليه بالإلغاء ، ولّما طعن على هذا الحكم أمام مجلس الدولة قضى بأن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لايحوز أي حجية ، سواء من ناحية الموضوع أم الشكل ، تمنع المحكمة من العدول عنه بعد ذلك ... أورده الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٥٤ و ٧٥٥ .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص٧٥٦ .

(٣) د. أحمد محمد عطية ، المصدر السابق ، ص ١١٥ و ١١٦ .

وبالتـالي، لا يجـوز للمحكمــة اذا مــا فـصلت فــي دفــع مــن هـذا القبيـل فــي حكـم وقـف التنفيـذ، أن تعـود عنـد نظـر طلـب الإلغـاء، فتفـصل فيــه مــن جديـد، فـإن فعلـت يكـون حكمهـا معيبـاً لمخالفتـه حكـم سـابق حـاز حجيــة الـشئ المقـضي فيــه ، حتــى وإن كــان حكمهـا فــي المـسائل الفرعيــة قـد تتكـب وجــه الـصواب فــي مــسائل النظــام العــام – كـرفض الـدفع بعـدم الإختـصاص المتعلــق بالوظيفــة–ذلــك لأن حجيـة الأمـر المقـضي فيـه تـسمو علـى قواعـد النظـام العـام، فـلا يـصح إهـدار تلـك الحجيـة بمقولـة أن الإختصاص المتعلق بالولاية يتصل بالنظام العام . (١)

ولهذا فقد إطردت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها (٢) على أنه يتعين على محكمة القضاء الإداري قبل أن تتصدى للفصل في طلب وقف التنفيذ، أن تفصل أولاً في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى ، سواء تلك التي يعرضها الخصوم أو تلك التي تكون من النظام العام، وتلتزم بالتصدي لها حتى لو لم يدفع بها أمامها " كالمسائل المتعلقة بعدم الولاية لمحاكم مجلس الدولة ، أو بعدم الإختصاص ، أو بعدم قبول الدعوى ، أو بعدم جواز نظرها لسابقة الفصل فيها ".

---

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف ،المصدر السابق ، ص ٣٦٧ .

(٢) من ذلك الحكم الصادر عن المحكمة المذكورة بالرقم ( الطعن ٣٩٨ لسنة ٣٣ق– جلسة ١٩٩١/٢/١٦) ، وكذلك حكمها الذي قضت فيه بإلغاء الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري لأنه لم يناقش الدفع الذي أبداه المدعى عليهم بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد ، ولم يبحث دفاع المدعي فيه، بل إكتفى بإستظهار الأوراق فيما يتعلق بميعاد رفع الدعوى ، واستخلص من ذلك أن المرجح أن تكون الدعوى قد رُفعت بعد الميعاد ، حيث يكون الحكم المذكور والحالة هذه قد خالف القانون بعدم فصله في الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً ، مع أن الفصل فيه أمرٌ لازمٌ قبل التعرض لموضوع الطلب ...( الطعن ٨٥١ لسنة ١٨ق – جلسة ١٩٧٤/١١/١٦) ، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٩ تشرين الثاني ٢٠١٤.

و مبررات هذا الإلتزام الذي حُمّل به قاضي وقف التنفيذ – حسب رأي المحكمة الإدارية العليا – تتمثل بأنه إذا لم يفصل قاضي وقف التنفيذ على نحو صريح وقطعي فيما يُعرض على نظره من مسائل أولية مؤثرة في نظر الدعوى قبل البت في موضوع طلب وقف التنفيذ ، فإن سكوته عنها قد يُحَمل على أنه رفض ضمني لها ، وبصيرورة الحكم الصادر في طلب الوقف نهائياً ، فأن ما أُفترض أنه رفض ضمني سيحوز نفس حجية وقوة الرفض الصريح، مستتبعاً– فيما يخص الدفوع الفرعية– عدم إستطاعة قاضي الموضوع معاودة النظر فيها مرة آخرى، أي أن القاضي هنا سيتقيد بشئ لم يفصل فيه أصلاً[1]، حيث تقول في ذلك المحكمة المذكورة :[[..مما لاشك فيه أنه مادام الفصل في هذه الدفوع أمراً لازماً للبت في الطلب المستعجل، فإنه لو لم يفصل فيها لدى إصدار الحكم في هذا الطلب لجرى تأويل الحكم على أنه قضاء ضمني برفضها، وهو قضاء نهائي تستنفذ به المحكمة ولايتها، شأنه شأن القضاء الصريح القطعي في هذا الخصوص، فكلاهما يقيد المحكمة لدى نظر طلب الإلغاء ، أي الشق الموضوعي للدعوى ...]] . [2]

يُضاف إلى ذلك ، أنه لو كانت الدفوع التي لم يفصل فيها قاضي وقف التنفيذ قائمة على أساس سليم ، فإن معنى ذلك أن القاضي هنا قد فصل في الطلب رغم كون المنازعة غير مقبولة شكلاً ، أو خارجة برمتها عن نطاق إختصاصه . [3]

---

([1]) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٦٠ .

([2]) الطعن( ١١٤٥ لسنة ٢٥ق – جلسة ١٩٨٥/١٢/١٢) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ١٩ تشرين الثاني ٢٠١٤.

([3]) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر نفسه ، ص ٧٦٠ .

ومن الجدير بالذكر أن الحكم في مسألة فرعية تتعلق بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، وإن كان يلزم المحكمة التي أصدرته ، إلا أن ذلك الإلزام لا يمتد إلى المحكمة الإدارية العليا بوصفها محكمة أعلى عند نظرها للطعن في الحكم الموضوعي ، حيث تملك حرية التعقيب عليها بغير قيود ، حتى لو لم يطعن عليه أمامها . (١)

وتأكيداً لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه :[[...حتى تسلط المحكمة الإدارية العليا رقابتها على الحكمين معاً لبيان وجه الحق فيهما ، وتوحيد كلمة القانون بينهما ، ووضعاً للأمور في نصابها وتحقيقاً للعدالة في أصولها ونزولاً على سيادة القانون ، وحتى لا تغل المحكمة يدها عن إعمال ولايتها في التعقيب بحرية على الحكمين المطعون فيهما في مسألة أساسية غير قابلة للتضاد ، وهي إختصاص المحكمة أو عدم إختصاصها بنظر الدعوى ، وهو ما جرى به قضاء هذه المحكمة ، حتى لو صار الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ نهائياً بعدم الطعن فيه ، لكي لا يعلو الحكم المطعون فيه ، وهو صادر من محكمة أدنى ، على حكم المحكمة الإدارية العليا – وهي خاتمة المطاف في نظام التدرج القضائي بمجلس الدولة – لمجرد أن الحكم في الشق العاجل منه لم يُطعن ، إذ لايتصور عقلاً إختلاف الحكم في الشق العاجل من المنازعة الذي لم يُطعن فيه ، عن الشق الموضوعي محل الطعن في مسألة أساسية غير قابلة للتضاد ...]] . (٢)

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص١٥٦ .

(٢) الطعنان (٢٠٦٥ لسنة ٣٢ق و ٢٤٢١ لسنة ٢٩ق – جلسة ١٩٩٥/٨/١٣ ) كما يُنظر بهذا الصدد حكم المحكمة المذكورة المرقم ( الطعن ١٤٢٥ لسنة ٢٦ ق – جلسة ١٩٨٢/٢/٦) ، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٤.

أما بالنسبة إلى الفقه المصري، فقد شهد خلافاً حول موضوع حيازة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لقوة الشئ المحكوم فيه بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة عند إصداره من مسائل فرعية قبل البت في موضوع هذا الطلب ، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن الرأي الذي تبديه المحكمة في المسائل الفرعية لا يقيدها عند تصديها لموضوع الدعوى ، فيما لو أن أسانيدها حملتها على العدول عن هذا الرأي بعد التأمل وإمعان النظر، لأنه رأيٌ كونته عند ممارسة ولايتها المستعجلة ، إستلهاماً من ظاهر ما توحي به الأوراق ، وليس يضرها أن تخرج عليه إذا ما تعمقت في البحث وقلّبت الرأي على وجوهه . (١)

في حين أيّد فقهاء آخرون مسلك المحكمة الإدارية العليا المتقدم وذهبوا إلى أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يحوز قوة الشئ المحكوم فيه بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة عند إصداره من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب، وذلك على أساس أن طبيعة إجراءات وقف التنفيذ، وإن كانت توجب أن تحتفظ المحكمة بحريتها في إلغاء أو عدم إلغاء القرار، بصرف النظر عن حكمها الصادر بوقف تنفيذه ، فإن ذلك يجب أن لا يكون حائلاً بينها وبين إعمال حكم القانون السليم فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه ، وأن هذا الإعتبار لا أثر له فيما يتعلق بالفصل في الدفوع التي أوردتها المحكمة الإدارية العليا ، لأن محكمة وقف التنفيذ تفصل فيها عن بصيرة وبينة ، فلا محل للعودة إلى مناقشتها من جديد ، فذلك ما لايتفق وحجية الأحكام . (٢)

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٦٤ ، نقلاً عن الدكتور محمود سعد الدين الشريف ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، السنة الخامسة ، يناير ١٩٥٤ ، ص ٩٩ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص ٨٦٧.

يُضاف إلى ذلك أن المنهج الذي يسلكه القاضي عند نظر أي دعوى أو خصومة – حسب رأي بعض الفقهاء – يؤيد صحة المسلك الذي سارت عليه المحكمة الإدارية العليا ، حيث يتبع القاضي ثلاث خطوات تمثل ثلاث مراحل متتابعة، أولها مرحلة الإختصاص التي يُحدد فيها ما إذا كانت المحكمة مختصة بنظر الدعوى أم لا ويتصدى للدفوع المتعلقة بهذه المسألة ويرد عليها، ثم إذا قرر إختصاص المحكمة بنظر النزاع ، فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية المتعلقة بقبول الدعوى ليتأكد من توافر الشروط الشكلية للقبول من عدمه ، ويواجه ما قد يقدم من دفوع بشأنها ، فإذا ما تأكد القاضي من توافر الشروط القانونية لقبول الدعوى ، فإنه يصل إلى المرحلة الثالثة والأخيرة ، وهي الخاصة بالفصل في موضوع الدعوى ذاته ليعلن حكمه إما بتأييد المدعي في دعواه أو برفض الدعوى. (١)

وبناءً على ذلك ، فإنه وبعد أن تفرغ المحكمة – عند فصلها في طلب وقف التنفيذ المستعجل– من المرحلتين الأولى ( المتعلقة بالإختصاص ) والثانية (الخاصة بالشروط الشكلية لقبول الدعوى) ، لتصل إلى مرحلة البحث في موضوع الدعوى وتقضي فيهما بحكم قطعي حائز للحجية ، فإنه يكون من غير المنطقي أن تعود مرة آخرى للبحث فيهما من جديد . (٢)

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مصدر سابق ، ص ٣٣٠.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٠.... وبهذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية :[[... من المسلم به أن الحكم الصادر بشأن وقف التنفيذ يعتبر حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ، وأنه يحوز حجية الشئ المقضي فيه بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة في خصوصية إختصاص المحكمة وقبول الدعوى ، ويعتبر قضاؤها في ذلك نهائياً يقيدها عند نظر الطعن بالإلغاء ، ومتى كان ذلك ، وكان الثابت أن المحكمة قد قضت عند نظر الموضوع بعدم إختصاصها – وهو الحكم محل الطعن الماثل–فيكون حكمها معيباً ، لمخالفته حكم سابق حاز قوة الأمر المقضي فيه ...]] ، الطعن المرقم ( ١٥٣٨ لسنة ٢٦ق – جلسة ١٩٨١/١١/٧ ) ، مشار إليه سابقاً .

أما بالنسبة إلى العراق ، فلم يتطرق القضاء الإداري فيه إلى موضوع مدى تمتع الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بقوة الشئ المحكوم فيه ، بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة المختصة من مسائل فرعية عند إصدارها له ، وجواز العدول عنها من عدمه وخلت أحكامه من أية إشارة إلى ذلك .

وكذلك الحال بالنسبة إلى الأردن ، حيث لم تعالج محكمة العدل العليا الملغاة في الأحكام الصادرة عنها والمتعلقة بوقف التنفيذ هذه المسألة ولم توردها بالذكر ، بل كانت هذه الأحكام تتصف – كما أسلفنا سابقاً – بالإيجاز والإختصار والإكتفاء فقط بتقرير قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ ، دون أي تفصيلات حول طبيعته أو أحكامه أو حجيته أو غير ذلك من الأمور .

## المبحث الثاني

## الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن الأحكام الصادرة من القضاء عموماً – سواء القضاء المدني أم الإداري – لا تعتبر خاتمة المطاف في النزاع ، إذ قد يعترض تنفيذ هذه الأحكام الكثير من الصعوبات والمشاكل ، يتولد عنها دعاوى وطعون جديدة ، يكون الهدف منها إما كفالة التنفيذ أو وقفه .

ويعتبر الطعن في الأحكام القضائية وسيلة منحها القانون للمتقاضين لبعث الإطمئنان في نفوسهم إذا ما شعروا بعدم صحة الحكم الصادر بحقهم ، كونه يسمح بمراجعة الأخطاء التي قد يرتكبها القضاء ، ويتيح للأفراد إسترجاع حقوقهم الضائعة بسبب خطأ القاضي الأول ، أو إهماله ، أو قلة الأدلة والأسانيد المعروضة أمامه ، وبالتالي يعلم القاضي الذي يصدر الحكم أن هناك رقابة قضائية عليه تميز بين الحكم الصحيح العادل والحكم الخاطئ، مما يدفعه الى إتقان عمله ، فهو بذلك يوفق بين أمرين مهمين : مبدأ حجية الأحكام القضائية من جهة ، وكون الحكم القضائي هو نتاج لفكر الإنسان ، وأن الإنسان غير معصوم من الخطأ من جهة آخرى.

فالحكم الإبتدائي وإن كان يحوز حجية الشئ المقضي به– والقوة التنفيذية أحياناً– بمجرد صدوره ، فإن هذه الحجية وهذه القوة تبقيان دائماً قلقتين لحين فوات مواعيد الطعن فيه، أو الطعن فيه فعلاً ، فإذا فاتت مواعيد الطعن أو قُضي برفض الطعن ، تأيّدت الحجية وإستقرت القوة التنفيذية وإكتسب فضلاً عن ذلك قوة الأمر المقضي، وهو يفقد كل ذلك بداهةً إذا ما أُلغي أو عُدل في الإستئناف أو الطعن ، حيث يصبح الحكم الصادر في الطعن في هذه الحالة هو الحكم الواجب الإحترام ،وتثبت له حجية وقوة الأمر المقضي معاً ، إلى جانب القوة التنفيذية . (١)

ولّما كان الحكم الخاص بوقف التنفيذ هو حكم قضائي ، مما يعني جواز الطعن به على وجه الإستقلال ، كما يجوز خضوعه لنظام وقف التنفيذ المعمول به بالنسبة لكافة الأحكام القضائية ، غير أن هذا الأمر ليس على إطلاقه ، حيث تتنوع طرق الطعن بهذا الحكم وتختلف بإختلاف الإنظمة القانونية للدول محل المقارنة ، كما أن هناك حالات لايجوز الطعن فيها بالحكم الصادر في وقف التنفيذ ... جميع هذه الأمور سنتناولها في هذا المبحث تفصيلاً ، وعلى النحو التالي :

المطلب الأول : طرق الطعن في الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ .

المطلب الثاني : وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ .

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص٩٥ .

## المطلب الأول

## طرق الطعن بالحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ

القاعدة العامة المقررة في جميع التشريعات المنظمة للتقاضي فيما يخص المسائل المستعجلة هي جواز الطعن في القرارات الصادرة بالشق المستعجل إستقلالاً عن الدعوى الأصلية ، لِما في ذلك من أهمية تتجلى في الإستعجال نفسه .

وحق الطعن بالقرارات والأحكام القضائية تحكمه المبادئ العامة للعدالة ، إذ لايتصور أن يستفيد خصمٌ من ميزة قانونية ، وتحرّم على الخصم الآخر ، ولذلك يكون حق الطعن مقرر لطرفي الدعوى بغض النظر عن الجهة أو المصلحة التي يمثلها هذا الطرف ، وعلى العموم ،ُيستخدم هذا الحق عادةً من قبل الطرف المحكوم عليه ، وبذلك يكون الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ مقرر ومحقق لصالح جهتي الخصومة في الدعوى ، فطالب وقف التنفيذ قد يطعن بقرار المحكمة برفض طلبه بوقف التنفيذ ، وبالمقابل ، قد يقدم الطعن من قبل الإدارة ذاتها فيما لو قررت المحكمة وقف التنفيذ ، لِما يشكله ذلك من خطورة وآثار سلبية تعيق عمل الإدارة . (١)

وتختلف طرق الطعن في الحكم الخاص بوقف التنفيذ ومواعيدها ، بإختلاف الأنظمة القانونية للدول محل المقارنة ، كما أن هناك حالات لا يجوز فيها الطعن بالحكم المذكور ، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً في الفرعين التاليين :

---

(١) سعود منور عبدالله العلوان ، المصدر السابق ، ص ١٠٧ .

**الفرع الأول : طرق الطعن بالحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ:** تختلف طرق الطعن[١] في الحكم الخاص بوقف التنفيذ ، ومواعيدها ، بإختلاف الأنظمة القانونية للدول محل المقارنة :

ففي فرنسا ، خولت المادة (٤٩) من قانون ٢٢ يوليو / تموز ١٨٨٩ المحافظين سلطة تنفيذ قرارات مجالس الأقاليم ، ولم يكن الإستئناف الإداري لهذه القرارات يمنع تنفيذها ، حيث كان يجوز لأصحاب الشأن طلب وقف تنفيذ الأحكام المستأنفة أمام مجلس الدولة بصفة مؤقتة إلى أن يتم الفصل في الموضوع ، ثم- بعد إنشاء المحاكم الإدارية في عام ١٩٥٣- أصبح مجلس الدولة مختصاً بالنظر في الطعون المقدمة ضد أحكام هذه المحاكم والمتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ، حيث أعطى المشرع لأصحاب الشأن الحق في إستئناف الأحكام المذكورة ، سواء تلك التي قضت بوقف التنفيذ أو تلك التي رفضته ، خلال مدة خمسة عشر يوماً . [٢]

غير أن هذا التنظيم إختلف نسبياً خلال الفترة التالية لصدور قانون ٣١ كانون الأول ١٩٨٧ ، حيث أنشأ المشرع الفرنسي بموجب هذا القانون محاكم إستئناف إدارية تختص بالفصل في سائر الإستئنافات المقامة طعناً في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في أول درجة ، بإستثناء الأحكام المتعلقة بالإنتخابات المحلية ، وبدعوى تجاوز السلطة المقامة ضد القرارات اللائحية ، والأحكام الصادرة في تقدير المشروعية ، حيث يتم إستئنافها أمام مجلس الدولة . [٣]

---

(١) يُقصد بطرق الطعن : الوسائل القضائية التي يتمكن بمقتضاها أطراف النزاع ، والغير في بعض الحالات ، من التظلم من حكم يضر بمصالحهم ، بقصد تعديله أو إلغائه .... الدكتور مفلح عواد القضاة ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥ .

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ و ١٥٨ .

(٣) عبد اللطيف نايف عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص٨٥ .

ووفقاً لما تقدم ، يتم الطعن بالإستئناف في طلبات وقف التنفيذ المتفرعة عن دعاوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية ، أما طلبات وقف التنفيذ المتفرعة عن طائفة الأحكام المستثناة والمشار إليها سابقاً ، فيتم الطعن فيها بالإستئناف أمام مجلس الدولة ، ويجوز للمحاكم الإستئنافية إلغاء الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بوقف التنفيذ ، إذا ما تبين لها أن هذا الوقف سينتج عنه ضرر جسيم بحقوق المستأنف أو بمصلحة عامة ، ويكون قرارها هذا قابلاً للطعن أمام مجلس الدولة ، فإن نقض المجلس الحكم الصادر من المحكمة الإدارية الإستئنافية ، أحاله إليها من جديد. [1]

ومدة الطعن بالإستئناف هنا –وفقاً لنص المادة (١٠١) من قانون المحاكم الإدارية لعام ١٩٨٧ السالف الذكر– هي(١٥) يوم فقط ، على خلاف القاعدة العامة المقررة للطعن بالإستئناف في الأحكام العادية والتي تجعل ميعاد الإستئناف شهرين أثنين، والحكمة من تقصير الميعاد –وفقاً لرأي البعض– تكمن في أنه ليس من المصلحة أن تستمر الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ في إنتاج آثارها مدة طويلة من الزمن ، ويتم تقديم هذا الطعن من قبل أي طرف في الدعوى ، أو من قبل مَن مَثـَل أمام محكمة أول درجة أو حضر بطريقة سليمة فيها حتى لو لم يكن قد قدم مذكرة بالدفاع ، بمعنى أنه يكون للمدعي أو للمدعى عليه في أول درجة ، وكذلك للمتدخل– سواء كان تدخله إختيارياً أم إجبارياً– الحق في إستئناف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ . [2]

---

([1]) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٧٧ .

([2]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ ، و د. أحمد خورشيد المفرجي، المصدر السابق ، ص ١٤٢ .

كما ويجوز الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في طلبات وقف التنفيذ بطريق (معارضة الخصم الثالث) أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم ، حيث قبل مجلس الدولة الفرنسي معارضة الخصم الثالث في الأحكام الصادرة في وقف التنفيذ ، من ذلك حكمه الصادر في قضية (C.R.E.A.J) الذي رفض فيه الإستئناف المقدم من قبل أحد الأشخاص لكونه لم يمثل أو يعلن أمام قاضي درجة أولى ، وأنه كان بإمكانه أن يتقدم بملاحظاته ودفاعه أمام المحكمة الإدارية بطريق إعتراض الخصم الثالث . [١]

ومعارضة الخصم الثالث لا تخضع لأي ميعاد ، فيجوز الطعن في الحكم بهذا الطريق في أي وقت ، إلا في حالة ما إذا كان هذا الخصم الثالث قد بُلغ بالحكم الصادر في الدعوى على الرغم من أنه لم يمثل فيها ، ففي هذه الحالة ، بإستطاعته أن يطعن خلال مدة شهرين من تأريخ التبليغ . [٢]

---

(١) يقصد بمعارضة الخصم الثالث( أو ما تسمى بإعتراض الغير في القانون العراقي): طريق من طرق الطعن ، بمقتضاه يطلب الغير الذي لم يكن طرفا في الدعوى أو يمثل فيها بغيره أو يتدخل فيها إختياراً أو حتى يعلن بها -سواء أكان فرداً أو شخصاً عاماً – إعادة النظر في حكم سبب صدوره مساساً بحقٍ له ويُشترط لقبول معارضة الخصم الثالث توافر شرطين : ( الأول )أن تُقدم المعارضة من كل مَن لم يختصم في الدعوى ، ولم يُبلغ بها ، أو يمثل أو يتدخل فيها ، و( الثاني) أن يلحق الحكم المطعون فيه ضرراً بحقوق الطاعن ، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض في البداية قبول هذا النوع من المعارضة بالنسبة لدعاوى الإلغاء ، وذلك نظراً للحجية المطلقة التي تتمتع بها أحكامها ،غير أن المجلس المذكور غيّر من موقفه هذا ، وقبل معارضة الخصم الثالث في الأحكام الصادرة عنه في هذا الصدد ، بعد الحكم الصادر عام ١٩١٢ في قضية (Boussuge) ، والتي تتلخص وقائعها في أن الإدارة قد أصدرت لائحة سمحت فيها لبعض الفئات ببيع البضائع في أسواق الزراع ، فطعن أحد الزراع في اللائحة لمخالفتها للقانون الذي يقصر حق البيع في هذه الأسواق على الزراع ، ولّما صدر حكم بإلغاء هذه اللائحة ، طعن أحد التجار الذين حُرموا من إستخدام هذه الأسواق فقبل المجلس الدعوى رغم كون التاجر المذكور خارج عن الخصومة... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى الدكتور محمد كمال الدين منير ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ( ٦٨٢-٦٨٥).

(٢) د. أحمد خورشيد المفرجي ، المصدر السابق ، ص١٤٦ .

أما في مصر ، فإنه من خلال إستقراء نصوص المواد (١٣) و (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ [١] يتبين أنه يجوز لذوي الشأن ، و لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ خلال ستين يوماً من تأريخ صدوره أمام المحكمة الإدارية العليا – بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، كقاضي أول درجة ، في طلبات وقف التنفيذ وطلبات إستمرار صرف الراتب كله أو بعضه للموظف المفصول ، والأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في طلبات صرف الراتب كله أو بعضه– وأمام محكمة القضاءالإداري إستئنافاً بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، مع ملاحظة أنه بالنسبة للحالة الأخيرة يتم الطعن فقط من قبل رئيس هيئة مفوضي الدولة . [٢]

---

(١) تنص المادة ( ١٣) من قانون مجلس الدولة المصري النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على :– [[ تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٠) عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية ، كما تختص بالفصل في الطعون التي تُرفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة ، وذلك خلال ستين يوماً من تأريخ صدور الحكم ]] .

**كما** تنص المادة (٢٣) من القانون السالف الذكر على :– [[ يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية في الأحوال الآتية :

١. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

٢. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثَّر في الحكم .

٣.إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشئ المحكوم فيه ، سواء دُفع بهذا الدفع أو لم يُ دفع .

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تأريخ صدور الحكم ، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم ، أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية ، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم ، وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره . ]] .

(٢) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ١٤٦ .

ويكون الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على مرحلتين ، الأولى منهما أمام دائرة فحص الطعون[1] ، والتي تقوم بفحص الطعون المقدمة إلى المحكمة المذكورة للنظر في مدى جديتها ، فإن وجدت أن ركن الجدية غير متوافر فيها حكمت برفضها ، أما لو قدّرت جديتها فتقرر إحالتها إلى أحدى دوائر المحكمة الموضوعية للنظر فيها ، وفي الحالتين لا يوقف تنفيذ الحكم القضائي المطعون فيه إلا إذا قضت المحكمة بوقف تنفيذه . [2]

وقد إستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن الطعن في الحكم القضائي الصادر في طلب وقف التنفيذ لا يجري تحضيره بواسطة هيئة مفوضي الدولة ، حيث يحال الطعن من قلم كتاب المحكمة مباشرةً إلى دائرة فحص الطعون والتي يجوز لها سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن ، إن رأى رئيس دائرة الفحص وجهاً لذلك . [3]

---

([1]) إنتقد بعض الفقهاء موضوع عرض الطعن في الحكم القضائي الصادر في طلب وقف التنفيذ على دائرة فحص الطعون قبل تقديمه للمحكمة الإدارية العليا ، بإعتبار أنه لن يكون له من أثر سوى تحقيق مصلحة الإدارة ، من خلال إتاحة الفرصة لها أن تمضي قدماً في تنفيذ قرارها المطعون فيه ووضع الأفراد والقضاء أمام أمرٍ واقعٍ قد يستحيل الرجوع فيه ، ذلك أن دائرة فحص الطعون لاتملك سلطة وقف تنفيذ القرار الذي قضت محكمة أول درجة برفض وقفه ، وعلى ذلك فإنه في حالة ما إذا رأت الدائرة أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة ، فإن ذلك لن يحقق أي فائدة للفرد ، بل يزيد من الفترة الزمنية المتاحة للإدارة لتنفيذ قرارها المطعون فيه ، ومن ثم فإنه سيكون من الأفضل إستثمار الوقت الذي يمضيه الطعن أمام دائرة فحص الطعون ، في عرضه مباشرة على المحكمة التي لها وحدها الحق في الحكم بإلغاء حكم أول درجة والأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا تبين لها جنوح محكمة أول درجة ، وفي المقابل ، فإن سلطة دائرة فحص الطعون في الحكم بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه لن يكون لها من أثر سوى تجميد أثر حكم أول درجة القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري ، الأمر الذي يعني ببساطة إستمرار الإدارة في إستكمال تنفيذ القرار الذي توقفت عنه بعد صدور حكم أول درجة... لمزيد من التفاصيل ، يرجى الرجوع إلى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٧٢٨ .

([2]) أيمن عقيل ، تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من القضاء الإداري ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لمؤسسة ( ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان ) www.maatpeace.org ، تأريخ المشاهدة ٢٢ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

([3]) د. محمد كمال الدين منير ، المصدر السابق ، ص ٧٠٣ .

هذا ، وقد ثار جدل في الفقه المصري حول جواز الطعن بطريق إلتماس إعادة النظر [1] في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ ، إستنادا لنص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . [2]

---

(١) يقصد بإلتماس إعادة النظر : طريق من طرق الطعن غير العادية ، يلجأ إليه المحكوم عليه متى كان الحكم الملتمس فيه قد صدر بصفة إنتهائية وامتنع الطعن فيه بأي من الطرق العادية ، وحاز بذلك على قوة الأمر المقضي ، وقد نصت المادة (٢٤١) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري النافذ رقم١٣ لسنة ١٩٦٨ ، على الأحوال التي يجوز للخصوم فيها الإلتجاء لسلوك سبيل الطعن بالإلتماس، وهي:

١. إذا وقع من الخصوم غش كان من شأنه التأثير في الحكم .
٢. إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي بُني عليها ، أو قُضي بتزويرها.
٣إذا كان الحكم قد بُني على شهادة شاهد قُضي بعد صدوره بأنها مزورة .
٤. إذا حصل الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها .
٥. إذا قضى الحكم بشئ لم يطلبه الخصوم ، أو بأكثر مما طلبوه .
٦. إذا كان منطوق الحكم مناقضاً لبعضه البعض .
٧. إذا صدر الحكم على شخص طبيعي أو إعتباري لم يكن مثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى وذلك فيما عدا حالة النيابة الإتفاقية .
٨. لَمن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ، ولم يكن قد أُدخل أو تدخل فيها ، بشرط إثبات غش مَن كان يمثله ، أو تواطئه ، أو إهماله الجسيم .

وميعاد الطعن بالإلتماس –وفقاً لنص المادة (٢٤٢) من قانون المرافعات السالف الذكر –هو أربعون يوماً ، تبدأ من اليوم الذي ظهر فيه الغش ، أو اليوم الذي أقر فيه بالتزوير فاعله أو حُكم بثبوته ، أو اليوم الذي حُكم فيه على شاهد الزور ، أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة ، مع ملاحظة أن الحكم الصادر في موضوع الإلتماس يخضع للطعن فيه بذات الطرق التي كان يخضع الحكم الملتمس فيه للطعن بها بإعتباره حكماً إنتهائياً ، بإستثناء طريق الطعن بالإلتماس ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى مؤلف المستشار أنور طلبة ( الطعن بالإستئناف وإعادة النظر )، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص (١١٣١–١٢٣٧) .

(٢) تنص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على :[[ يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق إلتماس إعادة النظر ، في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال ، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم ، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ، وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه ، جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً ، فضلاً عن التعويض إن كان له وجه ]] .

حيث يرى البعض جواز الطعن بالإلتماس في الأحكام المستعجلة لأنها تعد أحكاماً بالمعنى القانوني ، فهي تفصل في نزاع ولو مؤقتاً وقد أباح المشرع إستئنافها ، وبالتالي يكون إلتماسها جائز لعدم وجود نص قانوني يمنع من ذلك ، فضلاً عن أن النص القانوني قد جاء عاماً بحيث يتسع لها ، فلا يجوز الإنتقاص منه بغير نص . (١)

في حين يرى البعض الآخر عدم جواز الطعن بطريق إعادة النظر بالإلتماس في الأحكام الصادرة من قاضي الأمور المستعجلة ، لأن إلتماس إعادة النظر هو طريق إستثنائي للطعن لا يجوز إلا في الأحكام الصادرة بصفة إنتهائية ، الأمر الذي ينطبق فقط على الأحكام الفاصلة في موضوع الحق ، أما الأحكام الصادرة في المواد المستعجلة فلا تفصل نهائياً في أصل النزاع ، بل هي أحكام وقتية يأمر فيها القاضي بإتخاذ إجراء تحفظي لا يؤثر في الموضوع ، ولاتحوز قوة الشئ المقضي فيه أمام محكمة الموضوع، كما أنه يجوز للطرفين أو لذوي الشأن الإلتجاء للقضاء العادي لإستصدار حكم في أصل النزاع ، ولمحكمة الموضوع أن تقضي فيه على خلاف ما قضى به الحكم المستعجل إذا تبين لها أن هذا الإجراء في غير محله، فضلاً عن أنه يجوز للطرفين أو أحدهما اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة إذا كانت الأسباب التي دعت إلى إصدار القرار الوقتي قد تعدلت ، أو جدَّ من الأمور ما يستدعي إتخاذ إجراء مؤقت لمواجهة الحالة الجديدة الطارئة . (٢)

---

(١) د. نبيل إسماعيل عمر ، الطعن بإلتماس إعادة النظر في المواد المدنية والتجارية ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص٧٤ ، و د. أمينة مصطفى النمر ، مناط الإختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٧ ، ص٣١١.

(٢) مصطفى مجدي هرجة ، المصدر السابق ، ص ٥٩٩ ، و معوض عبد التواب ، المصدر السابق ، ص ١٩٨ .

أمـا بالنـسبة للقـضاء المـصري ، فقـد إجـازت محـاكم القـضاء الإداري الطعـن بطريـق إلتمـاس إعـادة النظـر فـي الأحكـام الـصادرة عنهـا فـي طلبـات وقـف التنفيـذ ، مـن ذلـك : الحكـم الـذي أصـدرته محكمـة القـضاء الإداري فـي القـاهرة بـرفض قبـول الإلتمـاس المقـدم مـن قبـل شـركة المعـادي للتنميـة والتعميـر، والخـاص بإعـادة النظـر فـي الحكـم القـضائي الـصادر عـن المحكمـة المـذكورة فـي الـشق العاجـل مـن الـدعوى المرقمـة (٧١٩٩ لـسنة ٥١ ق – جلـسة ١٩٩٧/١٢/١٤ )، القاضـي بوقـف تنفيـذ قـرار الإزالـة المطعـون فيـه وإحالـة طلـب إلغـاء هـذا القـرار إلـى هيئـة مفوضـي الدولـة لتحـضيره وإعـداد تقرير بالرأي القانوني فيه . [1]

---

([1]) الدعوى (٤٤٢١ لسنة ٥٢ق – جلسة ٢٠٠٠/١/٢٣)،كما يُ نظر بهذا الصدد قرارات هذه المحكمة المرقمة ( الدعوى ١٥٠٤ لسنة ٥٥ق– جلسة ٢٠٠٢/١٢/٢٢ ) و (الدعوى ١١١٨ لسنة ١٤ق– جلسة ١٩٩٣/٣/٢٠ ) ، **أما** المحكمة الإدارية العليا فقد إستقر قضاؤها على عدم قبول الطعن بطريق إلتماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة عنها إستناداً إلى المستفاد من مفهوم المخالفة لنص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المصري النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ومن أنها خاتمة المطاف فيما يعرض عليها من أقضية على القضاء الإداري ، وبالتالي تكون أحكامها بمنجاة من الطعن عليها بإلتماس إعادة النظر ، من ذلك ماجاء في حكم حديث لها :– [[... إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن إلتماس إعادة النظر هو طريق غير عادي ، قصد به المشرع إتاحة الفرصة أمام المحكمة التي أصدرت الحكم ، لتدارك ما إعتوره وتصحيحه إن كان لذلك محل وفي حدود الحالة تلي بُ ني عليها الإلتماس ، وقد سكت المشرع عن بيان الطعن بالإلتماس بإعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، في حين نص صراحةً على هذا الطريق من طرق الطعن بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم الآخرى لمجلس الدولة ، ومن ثم فإن الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا لا تقبل طريق إلتماس إعادة النظر ، ولا تملك أية محكمة التعقيب على قضائها بأية صورة من الصور ، ومن حيث أن الملتمس يطعن على حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا بطريق إلتماس إعادة النظر وهو أمر غير جائز قانوناً ، الأمر الذي يتعين معه والحال كذلك القضاء بعدم جواز نظر هذا الإلتماس أياً كانت الأسانيد التي يرتكن إليها ، ولهذا ، وللأسباب السابقة حكمت المحكمة بعدم جواز نظر الإلتماس...]] ، الطعن(٥٤٦ لسنة ٥١ ق– جلسة ٢٠١٠/٦/١٩ )، كما يُ نظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعن ٢١٦٢ لسنة ٥٤ق – جلسة ٢٠١٠/١/١٦ ) و الطعن (١٦٧٣ لسنة ٥٠ق – جلسة ٢٠٠٨/٣/٤) و الطعن (٧٦٥٠ لسنة ٤٩ق – جلسة ٢٠٠٦/٢/٢٥) ، منشورة على موقع الدكتور عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com ، تأريخ المشاهدة ٢٢ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

وبالنسبة إلى العراق ، فإنه في ظل قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، فإن التمييز هو طريق الطعن الوحيد في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومجلس الإنضباط العام – ومنها بطبيعة الحال الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ – إذ وفقاً لنص المادة (٧ – الفقرتان أولاً / ج و ثانياً/ ط ) من القانون السالف الذكر[1] ، كانت الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومجلس الإنضباط العام يتم الطعن بها أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال مدة (٣٠) يوماً من تأريخ التبلغ أو إعتبارها مبلغة .

وتمارس الهيئة المذكورة عند نظرها في هذه الطعون الإختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ، وذلك إستناداً لنص المادة (٧/ ثالثاً) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

---

([1]) تنص المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على :[[ يمارس المجلس في مجال القضاء الإداري الإختصاصات التالي ذكرها : –

**أولاً** : وظائف مجلس الإنضباط العام ، ويكون رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً له واعضاؤه أعضاء طبيعين فيه ، ويكون العمل فيه على النحو الآتي : أ– ...... **ب–** ...... **ج–** يجوز الطعن تمييزاً بقرارات مجلس الإنضباط العام المشار إليها في قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (١٠٥ في ١٩٨٨/١/٢٧) الصادرة بعد نفاذ هذا القانون لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوماً من تأريخ التبلغ بها . **د–** يكون قرار مجلس الإنضباط العام غير المطعون به وقرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الصادر بنتيجة الطعن باتاً وملزماً **هـ–** تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة إختصاصات محكمة التميز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ، عند النظر في الطعن في القرارات .

**ثانياً** : أ– ............ **ب–** ......... **ج–** .......... **د–** ........... **هـ–** ........... **و–** ......... **ز–** ....... **ح–** تسري في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون الأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية ، وأحكام قانون الرسوم العدلية بشأن إستيفاء الرسوم عن الطعون المقدمة إليها ، أو عن الطعون في قراراتها لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة **ط–** تبت المحكمة في الطعن المقدم إليها ، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي ، ويكون قرارها قابلاً للطعن به تمييزاً لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوماً من تأريخ التبلغ به أو إعتباره مبلغاً ، ويكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً ....]] .

وهذا يعني أنه لا يكون لهذه الهيئة سوى التأكد من كون الحكم المميز موافق للقانون من عدمه، وتصدر قرارها على ضوء ذلك – من دون أن تتعرض لوقائع الدعوى– إما بتصديق الحكم المميز إذا كان موافقاً للقانون ، أو بنقضه إذا كان مخالفاً للقانون ، وفي الحالة الأخيرة تعيد الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم للنظر فيها مجدداً وإصدار قرارها ثانية وفق الوجوه المبينة في قرار النقض التمييزي .

ولكن ، نظراً لإعتبار طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة ، مما يقتضي تطبيق القواعد والإجراءات الخاصة بالطعن في الطلبات المذكورة والمنصوص عليها في المادة (٢١٦) من قانون المرافعات المدنية ، حيث حددت المادة المذكورة مدة الطعن في هذه الطلبات بسبعة أيام تبدأ من اليوم التالي لتبليغ القرار أو الحكم أو إعتباره مبلغاً .[1]



---

(1) تنص المادة (٢١٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ على:–

١. يجوز الطعن بطريق التمييز في القرارات الصادرة عن القضاء المستعجل، وفي الحجز الإحتياطي ، والقرارات الصادرة في التظلم من الأوامر على العرائض ، والقرارات الصادرة بإبطال عريضة الدعوى أو بوقف السير في الدعوى وإعتبارها مستأخرة حتى يفصل في موضوع آخر، والقرارات الصادرة برفض توحيد دعويين مرتبطين أو برفض الإحالة لعدم الإختصاص القيمي أو المكاني ، أو قرار رد طلب تصحيح الخطأ المادي في الحكم أو قبوله ، وقرار رفض طلب تعيين محكمين وردهم ، وقرار تحديد أجور المحكمين ، وتكون مدة الطعن في هذه القرارات سبعة أيام من اليوم التالي لتبليغ القرار أو إعتباره مُبلغاً .

٢. يكون الطعن تمييزاً في القرارات المذكورة في الفقرة (١) من هذه المادة لدى محكمة إستئناف المنطقة ،إن كانت صادرة من محكمة البداءة، ويكون الطعن لدى محكمة التمييز، إن كانت القرارات صادرة من محاكم الأحوال الشخصية أو محاكم المواد الشخصية، أو محاكم الإستئناف بصفتها الإستئنائية ، ويكون القرار الصادر بنتيجة الطعن واجب الإتباع .

٣.لايُقبل تمييز الأوامر على العرائض إلا بعد التظلم أمامَن أصدرها طبقاً لما هو مبين في المادة (١٥٣) من هذا القانون .

وقد إستمر الحال كذلك حتى صدور قانون المحكمة الإتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، الذي تم بموجبه إنتزاع هذا الإختصاص من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ، ليودع إلى المحكمة الإتحادية العليا، وذلك بموجب نص المادة (٤/ ثالثاً) من القانون الآنف الذكر [١] ، ويُلاحظ على هذا القانون أنه لم يبين ماهية سلطة المحكمة الإتحادية العليا تجاه الطعن المقدم إليها فيما يتعلق بأحكام محكمة القضاء الإداري ، كما لم يحدد المدة الزمنية التي يجب تقديم الطعن خلالها ، ولكن ، لّما كانت هذه المحكمة قد حلّت محل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في ممارسة إختصاصاتها ، لذا فإنه من المنطقي أن تتمتع بذات إختصاص الهيئة العامة الوارد في نص المادة (٧/ ثالثا) من قانون مجلس شورى الدولة ، وأن يكون ميعاد الطعن هو ذاته . [٢]

---

([١]) تنص المادة (٤/ثالثاً) من قانون المحكمة الإتحادية العليا العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ على :[[ تتولى المحكمة الإتحادية العليا المهام التالية : ... **ثالثاً** : النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري .]] .

([٢]) إن المتمعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإتحادية العليا يجد أنها كانت على العموم تتسم بضعف الصياغة والتسبيب وكذلك في إستخدام المصطلحات القانونية السليمة إضافةً إلى إهمالها لحقوق الأفراد ، فعلى سبيل المثال قضت المحكمة المذكورة في أحد أحكامها بصحة القرار الصادر من وزير الدفاع الخاص بسحب المدعي من الدورة العسكرية المقامة في إيطاليا وإعادته إلى العراق – على الرغم من ترشيحه للدورة المذكورة وإجتيازه المقابلة بنجاح ، وصدور أمر إداري أصولي بالموافقة على مشاركته فيها– حيث علّلت المحكمة المذكورة حكمها هذا بأن شروط القبول في هذه الدورة لا تنطبق على المدعي ، في حين أن المدعي هنا قد أصبح لديه حق مكتسب تولد بموجب الأمر الإداري الخاص بترشيحه للمشاركة في الدورة وتنفيذه من قبله ، ومضي فترة زمنية كافية على ذلك ، وأنه ليس لجهة الإدارة المساس بهذا الحق ، وبالتالي لو وقع خطأ فيما يتعلق بتوافر شروط القبول في هذه الدورة ، فإن جهة الإدارة هي مَن تتحمل وزر الخطأ المذكور وليس المدعي ، و**كذلك** قضت المحكمة المذكورة في حكم آخر لها بتأييد القرار الصادر من وزارة العدل الخاص بمطالبة المدعي بإعادة الرواتب المصروفة له ورواتب إجازات نهاية الخدمة ، على الرغم من أن عدم إحالة المدعي على التقاعد خلال المدة المحددة قانوناً وإستمراره في الوظيفة وقيامه بأعبائها ، كان بسبب خطأ الإدارة وليس المدعي ، **القرارات المرقمة** (٧٦/ إتحادية– تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٢/١٢ ) و( ٣٣/ إتحادية– تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٦/١/٢٩) و على التوالي... لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى خالد رشيد علي ، ولاية القضاء الإداري في التشريع العراقي الحديث بين التقليص والحرمان ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد الثاني ، العددان (٦ و ٧) ، ٢٠١٠ .

إلا أن هذا الأمر قد تغير بعد التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، حيث نص المشرع العراقي في الفقرتين( ثامناً/ ب و تاسعاً/ ج ) من المادة (٧) منه[١] على أن القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين تكون قابلة للطعن فيها تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) يوماً من تأريخ التبلغ بها أو إعتبارها مبلغة، وأن المحكمة الإدارية العليا تمارس عند نظرها في الطعون المقدمة بخصوص هذه القرارات ذات الإختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية.[٢]

---

(١) تنص المادة (٧) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ على :

**ثامناً:** أ- تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي.

**ب-** يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (أ)من هذا البند قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠)يوماً من تأريخ التبلغ به أو إعتباره مبلغاً .

**ج-** يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بنتيجة الطعن باتاً وملزماً .

**تاسعاً:** أ- تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ١. النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ٢. النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

**ب-** لا تسمع الدعاوى المقامة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠)يوماً من تأريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه إذا كان داخل العراق ، و(٦٠)يوماً إذا كان خارجه .

**ج-** يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال(٣٠)يوماً من تأريخ التبلغ بها أو إعتبارها مبلغة .

(٢) تنص المادة (٢/رابعاً - ج ) من القانون المذكور أعلاه على : [[ ...**ج-** تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر فيما يأتي: ١. الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين. ٢.التنازع الحاصل حول تعيين الإختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين . ٣.التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر.

ولا شك أن إستحداث المحكمة الإدارية العليا لتكون على قمة جهاز القضاء الإداري في العراق يعتبر خطوة مهمة بإتجاه إستكمال مقومات القضاء الإداري – وهو مطلبٌ نادى به الفقه والقضاء العراقيين منذ سنين طويلة– إضافةً إلى ما يسهم به من إزالة التداخل في الإختصاصات بين القضاء الإداري والقضاء الدستوري ، والذي نجم من جراء تطبيق نص المادة (٤/ ثالثاً) من قانون المحكمة الإتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، وإقحام القضاء الدستوري في موضوعات هي من أختصاص القضاء الإداري ، هذا من ناحية ، ومن ناحية آخرى ، فإن قيام المشرع العراقي بتوحيد مرجع الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين وحصره بالمحكمة الإدارية العليا ، أمرٌ ينسجم مع مسوغات إنشاء هذه المحكمة وما أُنيط بها من إختصاصات عند بتها في هذه الطعون، وكذلك يسهم في تيسير إجراءات التقاضي سواء بالنسبة للأفراد أو الإدارة ، بإعتبار أن منهج الطعن بأحكام القضاء الإداري في العراق قد أصبح موحداً سواء من حيث جهة الطعن أو مدته .

أما بالنسبة إلى الأردن ، فإنه لم يكن يوجد في ظل قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، أي نص تشريعي يعالج موضوع الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ ، حيث كانت الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الملغاة –وفقاً لنص المادة (٢٦/ ب )[١] – باتة وقطعية لايجوز الطعن بها أو مراجعتها أو الإعتراض عليها بأي طريق من الطرق .

(١) تنص المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على : [[ ب– يكون حكم المحكمة في أي دعوى تُقام لديها قطعيا لا يقبل أي إعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها ...]] .

أما بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ، فقد تغير الوضع ، حيث أُنشئت محكمة متخصصة بالنظر في الطعون المرفوعة في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ، تكون مدة الطعن أمامها(٣٠) يوماً تبدأ من اليوم التالي لتأريخ صدور الحكم، بإستثناء الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ، حيث تكون مدة الطعن فيه(١٥) يوماً تبدأ من اليوم التالي لتأريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال . (١)

وينبغي الإشارة أخيراً إلى أنه لا يلزم للطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ إنتظار صدور حكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه ، لِما ينطوي على ذلك من مجافاة لطبائع الأشياء في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته ، حيث تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر ويُخشى عليها من فوات الوقت . (٢)

---

(١) تنص المادة (٢٥) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على :[[ تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي تُرفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ، وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية ]] ، أما المادة (٢٦) من هذا القانون فتنص على: [[تكون مدة الطعن في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتأريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً، ومن اليوم التالي لتأريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهياً إعتبارياً ]] كما تنص المادة (٢٩) منه على : [[ أ- لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها ، وتستثنى من ذلك: ١.القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة. ٢.القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى. ٣.القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى.

**ب**- تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة(أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً ، من اليوم التالي لتأريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال. ]] . المادة (٣١) تنص على :[[ أ- تنظر المحكمة الإدارية العليا في الطعون المرفوعة إليها مرافعةً بإستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة . **ب**- في اليوم المعين للمحاكمة تباشر المحكمة الإدارية العليا رؤية الدعوى، وبعد أن تستمع لمرافعات الأطراف تصدر حكمها وفقاً لأحكام القانون .]] .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ١٥٦ .

ويترتب على إستقلال حكمي وقف التنفيذ والإلغاء من ناحية الطعن نتيجة هامة فيما يتعلق بمواعيد هذا الطعن ، حيث يتعين الإلتزام بالمواعيد المقررة لكل منهماعلى حدة وإلا إحتمى ما فات المواعيد بالنسبة له بقوة الأمر المقضي به المانعة من الطعن، من غير أن يتأثر بالطعن المقدم خلال الميعاد ضد الآخر(١)، وبالتالي، لا يُعد الطعن في الحكم الصادر في دعوى الإلغاء طعناً في الحكم بوقف التنفيذ، كما أن سقوط الحق في الطعن بالحكم الأول لمضي المدة المقررة قانوناً لا يمنع من الطعن في الحكم الثاني لإن الطعن في الحكم المستعجل لا يُشكل طعناً في الحكم الموضوعي.(٢)

**الفرع الثاني: الحالات التي لا يجوز فيها الطعن بالحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ** :هناك حالات لا يجوز فيها الطعن بالحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، يتأتى معظمها من إرتباط طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء وجوداً وعدماً – وما يستتبع ذلك من إرتباط الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء– وعلى العموم ، يمكن إجمال هذه الحالات بالآتي :-

١. **صدور الحكم برفض إلغاء القرار الإداري** :- إذا صدر حكمٌ بوقف تنفيذ القرار الإداري ، ثم بعد ذلك صدر حكمٌ في الشق الموضوعي لدعوى الإلغاء برد الدعوى ، فلا يجوز للإدارة هنا الطعن في الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، لأنه سقط بصدور الحكم الموضوعي، الأمر الذي يجعل الطعن فيه غير ذي موضوع . (٣)

---

(١) د. فائزة جروني، المصدر السابق، ص ١٠٦ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٦٤ .

(٣) غيتاوي عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ١٥١ .

ذلك أن رد دعوى الإلغاء يعني إستمرار الإدارة في تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، لأن الأصل هو التنفيذ والإستثناء هو الوقف ، وهذا الأخير تحقق ، فإمتنعت الإدارة عن التنفيذ مؤقتاً إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء ، فإن فُصل فيها برد الدعوى ، فهذا يعني العودة إلى الأصل وهو سريان القرار الإداري (١) ، وبعبارة آخرى ، تنتفي مصلحة الإدارة في الطعن على حكم وقف التنفيذ ، بعد أن صدر لصالحها حكم الموضوع وسقط حكم الوقف ، فلم يعد الطعن عليه بذي موضوع . (٢)

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري في هذا الشأن ، حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه :[[...لّما كان الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم وقتي بطبيعته ، فبالتالي ، فإن صدور الحكم في موضوع الدعوى أثناء نظر الطعن في الحكم يستتبع القضاء بإعتبار الخصومة منتهية ، ومن حيث أنه – تطبيقاً لكل ما تقدم – لّما كان الثابت بالأوراق أنه أثناء نظر الطعن الماثل في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري ...في الطلب المستعجل من الدعوى ...والذي قضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، صدر حكمها في الطلب الموضوعي من هذه الدعوى ..بقبول الدعوى شكلاً ورفضها موضوعاً ، فبالتالي يصبح الطعن الماثل غير ذي موضوع ، الأمر الذي يتعين معه الحكم بإعتبار الخصومة منتهية ...]] . (٣)

---

(١) د.عمار بوضياف ، المصدر السابق ، ص ٢٦٣ .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٩٣ .

(٣) الطعن المرقم ( ١٠١٣ لسنة ٢٢ ق – جلسة ١٩٨٣/٥/٢٢ )، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ٢٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

**٢. صدور حكم بالإلغاء :** فصدور حكم بالإلغاء بعد سبق رفض المحكمة لطلب وقف التنفيذ يؤدي إلى عدم ضرورة الطعن في الحكم الصادر برفض الطلب، حيث أن إلغاء القرار الإداري يعني إعدامه من الناحية القانونية ، ومن ثم لم يعد قابلاً للتنفيذ أو مؤهلاً لأن يولد أثراً حتى يطلب وقف تنفيذه ، وبالتالي تنعدم مصلحة طالب وقف التنفيذ في الطعن في الحكم الصادر برفض وقف التنفيذ ، يُستثنى من ذلك حالة ما إذا أُوقف تنفيذ حكم الإلغاء وفق القواعد المقررة ، حيث يعني ذلك عودة الصفة التنفيذية للقرار الإداري ولإنتاج آثاره كما كان الحال عليه قبل حكم الإلغاء ،الأمر الذي يُعيد مصلحة الطالب في طلب وقف تنفيذه توخياً لآثاره التي قد يُتعذر تداركها .[١]

وبهذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية :[[...إن الحكم الصادر بوقف التنفيذ يسقط بصدور الحكم في موضوع الدعوى، وبالتالي يعتبر الإستمرار بنظر الطعن في هذا الحكم الوقتي على غير ذي موضوع ،إذ حتى لو قضي في هذا الطعن بإلغاء الحكم المطعون فيه وبرفض طلب وقف التنفيذ ، فإن هذا لا يوقف تنفيذ الحكم الصادر في موضوع الدعوى الذي يبقى قائماً له خصائصه ومقوماته وآثاره القانونية الخاصة به ، ومن حيث أن الثابت من سياق ما تقدم أن الطعن الماثل ينصب على طلب إلغاء الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه في الدعوى ...وقد صدر أثناء نظر الطعن حكم في موضوع هذه الدعوى بإلغاء القرار المطعون فيه ، وبالتالي ، فإن الطعن الراهن يصبح غير ذي موضوع ، مما يقتضي الحكم بإعتبار الخصومة منتهية في شأنه...]] .[٢]

---

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ١٥٨.

(٢) الطعن المرقم (٥ لسنة ٢١ق- جلسة ١٩٧٩/٦/٩ ) ، منشور على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ٢٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

وهذا الأمر يسري كذلك على الإدارة ، حيث تنعدم مصلحتها في الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ ، لأن الحكم بقبول دعوى الإلغاء ، يـُفقد القرار الأداري قابلية التنفيذ ويعدمه ، بحيث يصبح كأن لم يكن ، ومن ثم يسقط الأمر الصادر بالوقف [1] ، هذا من ناحية ، ومن ناحية آخرى ، فإنه حتى لو إستجاب قاضي الطعن الإدارة وألغى حكم الوقف ، فإن القرار لن تكون له أي قابلية للتنفيذ كنتيجة مباشرة لحكم الإلغاء . [2]

**٣. الحكم بإنتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء :-** تنتهي الخصومة في دعوى الإلغاء بتنازل المدعي عن دعواه أو بزوال القرار الإداري محل الدعوى المذكورة بواسطة الإدارة ، حيث ينسحب أثر التنازل عن دعوى الإلغاء إلى الحكم الصادر بوقف التنفيذ .

ويتحقق هذا الأمر عندما يشعر المدعي أنه قد إستنفذ أهدافه من إقامة الدعوى ، بحصوله على حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، فيتنازل عن طلب الإلغاء ويترك الخصومة في الدعوى ، مما يُفقد المدعي سنده ومركزه القانوني الذي تكّون له بنفاذ حكم وقف التنفيذ ، وحيث لم يعد هناك طلب إلغاء يُخَتصم فيه قرار إداري ، مما يجعل الطعن على الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ فاقداً لموضوعه . [3]

---

(1) د. فائزة جروني ، المصدر السابق ، ص ١٠٧ .

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٧٩٠ .

(3) د. حمدي ياسين عكاشة ، المصدر السابق ، ص ٣٢٤ .

وبهذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية :[[...إستقر قضاء هذه المحكمة على أنه إذا كان الطعن المنظور أمامها يقوم على طلب الحكومة القضاء بإلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وكان الثابت أن المدعي قد تنازل عن دعواه الموضوعية وقضت محكمة القضاء الإداري بقبول ترك المدعي للخصومة – كماهو الشأن في الطعن الماثل– فإن هذا التنازل من جانب المدعي عن دعواه ينسحب أيضاً في الواقع إلى طلب وقف التنفيذ ، ومن ثم يتعين الحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه ...]] .[1]

---

([1]) الطعن (٧٢٥ لسنة ٢٨ق– جلسة ١٩٨٥/٤/٢ ) ، كمليُ نظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعن ٢٣٢ لسنة ٢٦ق– جلسة ١٩٨٦/١١/٢٣) و ( الطعن ٥٥٩ لسنة ١٧ق– جلسة ١٩٧٨/٥/٦) و( الطعن ٧١٥ لسنة ٦ق– جلسة ١٩٦٩/٣/١١) ، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ٢٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

## المطلب الثاني

## وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ

**الفرع الأول : مفهوم وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ :**

من المتفق عليه فقهاً أن الأحكام القضائية الحائزة لقوة الأمر المقضي فيه تنفذ فور صدورها مباشرةً ، وذلك إحتراماً لأوامر القضاء وأحكامه، وللموازنة بين حق المحكوم له في تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته، وبين حق المحكوم عليه في الطعن بالحكم ، دونَ أن تفوتَ عليه الفائدة العملية من توفير فرصة تدقيق الحكم واحتمالِ نقضه، ولأن مصلحة الأول قد لا تتناسب أحياناً مع الضرر الذي يصيب المحكوم عليه من جراء هذا التنفيذ، لذا فقد راعى المشرع ذلك مبتكراً فكرة وقف التنفيذ، مخففاً بذلك من أثر القاعدة العامة أعلاه ، ومخولاً محكمة الطعن سلطة الأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه موقتاً لحين إستنفاذ طريق الطعن بصدور حكم من محكمة الطعن بما قدمه الطاعن من طعن، أو فَوات مدة الطعن من دون ممارسته ، كدليل على تنازل المحكوم عليه عن حقه في الطعن، ومن ضمنه التنازل عن وقف التنفيذ أو تأخيره موقتاً . [١]

---

(١)محمد غانم يونس ، الطعن تمييزاً في الأحكام المدنية ( دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٣ .

والحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ – كغيره من الأحكام القضائية – يخضع لنظام وقف التنفيذ المعمول به بالنسبة للأحكام القضائية [١] ، حيث جرت العادة على أن يضّمن الطاعن طعنه في الحكم القضائي الخاص بوقف التنفيذ شقاً متعلقاً بطلب وقف تنفيذ الحكم المذكور .

وهذا النظام –وفقاً لرأي الفقيه ديباش– لا يخلو من فائدة ، إذ أنه يؤدي إلى تفادي وقوع ضرر لا يمكن جبره ، هذا الضرر الذي لا يمكن أن يوجد حين يكون أحد أشخاص القانون الخاص هو الخاسر أمام محكمة أول درجة ، ذلك أن الإدارة تعتبر دائماً مليئة ، بحيث لا يتعرض هذا الشخص لخطر عدم أمكانية إسترداد المبلغ الذي دفعه في حالة إلغاء الحكم في الإستئناف ، وبعبارة آخرى ، أن الضرر الذي يمكن جبره لا يوجد إلا بالنسبة للإدارة فقط . [٢]

---

(١) إختلف الفقه بخصوص طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ الأحكام القضائية ، حيث ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن وقف التنفيذ هنا ما هو إلا أثر من آثار الطعن ، ذلك أن الطاعن بالنقض يطلب وقف التنفيذ تبعاً لطعنه في الحكم ، فهو في حقيقته يطلب شقين مختلفين ، الأول هو وقف التنفيذ الجبري موقتاً ، والثاني هو نقض الحكم المطعون فيه ، فالطلب الأول يغلب عليه الإستعجال لأن الهدف منه هو درء خطر التنفيذ الجبري ، وإلطلب الثاني هو مهاجمة الحكم المطعون فيه ، لذا سُمي طلب وقف التنفيذ طلباً موقتاً ، حيث يتحدد مصيره بنتيجة الحكم الفاصل في الطعن من الناحية الموضوعية ، في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن وقف التنفيذ هنا لا يعتبر من آثار الطعن ، لأنه يتم بناءً على تقديم طلب منفصل يرجو فيه الطاعن وقف التنفيذ – بعد أن يذكر لمحكمة الطعن ما سيلحق به من أضرار جسيمة بسبب تنفيذ الحكم – ومن ثم تمارس المحكمة دورها ،لا بصفتها محكمة طعن تراقب تطبيق القانون ، بل بصفتها القضائية التي توازن بها بين مصالح الخصوم ،مرجحةً المصلحة الجديرة بالحماية ، بعد أن تكون قد إستقرأت ذلك في أسباب طلب وقف التنفيذ وأسباب الطعن نفسه، ووجدت أن من الملائم أن تقبل وقف التنفيذ أو أن ترفضه ، فهو هنا وقف قضائي يصدر بصورة حكم ، لا وقف قانوني يترتب على مجرد الطعن ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى: الدكتور نبيل إسماعيل عمر ، النظرية العامة للطعن بالنقض في المواد المدنية والتجارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ ، ص٢٨٠ ، ود. أمينة مصطفى النمر ، قوانين المرافعات ، الكتاب الثالث ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص١٩٨ .

(٢) د.حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ٩١ ، كما يذهب البعض إلى القول بأن وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، ماهو في حقيقته إلا إمتياز مُنح للإدارة ليوازي الإمتياز الممنوح لصاحب الشأن بتنفيذ حكم وقف التنفيذ الصادر لصالحه بصورة مستعجلة ... سعود منور عبد الله ، المصدر السابق ، ص ١١٩ .

فضلاً عن أنه إذا كان من المسلم به أن الإدارات تميل إلى عدم تنفيذ الأحكام التي ليست في صالحها والتي تقوم بإستئنافها ، فهي تستطيع الآن وبسرعة أن تحصل على إيقاف التنفيذ إذا بدا أن قضاة أول درجة قد أساءوا الحكم ، ودون أن يكون لهذه الإدارات عذر في عدم تنفيذ الحكم القضائي في حالة عدم طلب وقف تنفيذ الحكم أو رفضه ، وبالتالي يحل إيقاف التنفيذ المقضي به لأسباب قانونية ، محل إيقاف التنفيذ الواقعي أو الفعلي الذي تقرره الإدارة بطريقة تحكمية . (١)

ورغم الفوائد التي يحققها نظام وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، إلا أنه يُلاحظ أن معظم التشريعات لم تتطرق إليه إلا نادراً ، وأن هناك تبايناً بشأنه في الدول محل المقارنة :

ففي فرنسا ، يوجد نظام خاص ذو طابع إستثنائي وعاجل ، يسمح لرئيس القسم القضائي أو مَن يفوضه (٢)، وقف تنفيذ الحكم القضائي بوقف التنفيذ والذي قضت به المحكمة الإدارية،على وجه السرعة وبصورة مؤقتة ، وبموجب أمر غير مسبب ، وذلك بقصد إنهاء آثار الوقف وإعادة الحياة للقرار الإداري الموقوف تنفيذه تحقيقاً للمصلحة العامة ،وهذا الأمر لا يعد حكماً قضائياً بالمعنى الفني وإنما مجرد إجراء تحفظي، وهو غير قابل للطعن بأي طريق ، أي يبقى مصير حكم الوقف بعده مرتبطاً بوجه الفصل في الإستئناف المرفوع ضده . (٣)

---

(١) د.حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ٩٢ .

(٢) ثم بعد صدور مرسوم ٢٦ آب ١٩٧٥، أصبح لمجلس الدولة الحق في وقف تنفيذ أحكام وقف التنفيذ التي يصدرها هو نفسه ، ثم في عام ١٩٨٩ تم تخويل المحاكم الإدارية الإستئنافية صلاحية إيقاف الأحكام القاضية بالوقف لحين الفصل في الإستئناف المقام ضد أحكام المحاكم الإدارية إذا طلب المستأنفون ذلك ، وتبين أن الوقف من شأنه أن يلحق أضرار بالمصلحة العامة أو بحقوق المستأنفين ... د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٨١٢.

(٣) د.محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر نفسه ، ص ٨٠٩.

وهذا النظام يجيز لجهة الإدارة [١] – بإعتبار أن غايته الأساسية هي التوقي من إسراف المحاكم الإدارية في الإستجابة لطلبات وقف التنفيذ وما يستتبعها من تعطيل للنشاط الإداري – أن تطلب بموجب إجراء سريع ، وبدون شروط معينة، إيقاف الحكم القضائي بوقف التنفيذ الذي قضت به المحاكم الإدارية [٢]، حيث تقف آثار هذا الإجراء من يوم تبليغ الوزير المختص بالحكم القضائي الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في الموضوع . [٣]

---

(١) ومع ذلك ، يرى البعض أن الإدارة رغم كونها في غالب الأحوال هي مَن تكون الطاعن في الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، بإعتبارها صاحبة القرار الإداري الموقوف تنفيذه ، إلا أنه يجوز للمستفيدين من هذا القرار الطعن فيه مادامت لهم مصلحة، كما هو الحال بالنسبة للمستفيدين من قرار ترخيص بالبناء قُضي بوقف تنفيذه .. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع الى الدكتورة فائزة جروني ، المصدر السابق ، ص ٩٩ .

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط ،المصدر السابق، ص٨١١... وبالمقابل ، وجه بعض الفقهاء في فرنسا نقداً شديداً لموقف القضاء الذي أعطى – من خلال سياسته الخاصة بالتوسع في منح الإيقاف والمرونة في شروطه– للأشخاص المعنوية العامة غير الراغبة بتنفيذ الحكم القضائي ، وسيلة لتصحيح موقفهم ، مما جعل الإستئناف ذا طابع واقف من الناحية العملية ، وهو ما حدا بالإدارة ، كلما عَنَّ لها آلا تنفذ حكماً قضائياً ، أن تسارع بطلب وقف تنفيذه ... لمزيد من التفاصيل ، يرجى الرجوع إلى الدكتور حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ٩١ .

(٣) يميز مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بوقف تنفيذ الحكم القضائي بوقف التنفيذ بين الأحكام الصادرة في دعاوى تجاوز السلطة وتلك الصادرة في دعاوى القضاء الكامل ، فبالنسبة لأحكام الإلغاء ، حين يُقام إستئناف أمام مجلس الدولة عن حكم لمحكمة إدارية قضى بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة ، فإن للاقسام الفرعية مجتمعة أو الجمعية العمومية للقسم القضائي – بناءً على طلب المستأنف– سلطة الأمر بإيقاف التنفيذ الحكم إذا كانت الأسباب المقدمة تبدو جدية ، ومن شأنها أن تبرر رفض أسباب الإلغاء التي ساقها الحكم ، فضلاً عن إلغائه ، بمعنى أن يكون إلغاء الحكم أو رفض طلب الإلغاء أمام محكمة أول درجة يبدو أقرب إلى الحق أو محتملاً، أما بالنسبة لأحكام القضاء الكامل ، فقد كان المجلس يأمر بوقف تنفيذ الأحكام الصادرة من مجالس المديريات حين كان من الممكن أن يسبب تنفيذها ضرراً مؤكداً لصاحب الشأن ، وفي كل الحالات كان ينبغي –فضلاً عن شرط الضرر– أن تبدو الأسباب المقدمة للإستئناف جدية ، غير أن المجلس شيئاً فشيئاً لم يتمسك سوى بشرط الضرر حين يكون طالب الإيقاف ضد حكم أول درجة شخص عام ، وسبب ذلك هو أن الإيقاف هنا يكون بغرض إنقاذ الموارد العامة ، ورغم أن هذا التمييز الذي يجريه كان منتقداً ، إلا أن المشرع الفرنسي قننه ووسع من شروطه بموجب نص المادة (٥٤) من مرسوم ٣٠ يوليو/ تموز ١٩٦٣... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى الدكتور حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص (٨٨-٩١).

أما في مصر، فإن الإصل العام فيها أن الطعن في الأحكام الإدارية لا تأثير له على نفاذها، ما لم تأمر دائرة فحص الطعون في المحكمة الإدارية أو محكمة القضاء الإداري بخلاف ذلك ، إستناداً لنص المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢. [١]

إلا أنه لكي يُقبل طلب وقف تنفيذ الحكم القضائي –وفقاً لنص هذه المادة – لابد أن تنطوي عليه عريضة الطعن أو أن يُقدم إستقلالاً في ميعاد الطعن بالحكم المذكور، فإن لم تنطوِ عليه عريضة الطعن أو قُدم بعد إنقضاء مواعيد الطعن ، عُد غير مقبول، ويكون قضاء المحكمة به قضاءً بما لم يطلبه الخصوم، الأمر الذي يُبطل الحكم الصادر بشأنه . [٢]

---

(١) تنص المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة المصري النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢على :[[ لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ، كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها ، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ]] ... **ووفقاً** لنص المادة المذكورة ، فإن محاكم مجلس الدولة هي المختصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، ولا إختصاص لقاضي التنفيذ في المحاكم المدنية بنظر مثل هذه المنازعات ، ويكون رفعها إليه غير ذي أثر في صدد منازعة التنفيذ أمام القضاء الإداري ، حيث تقول في ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية :– [[ ...ولئن كانت منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام تحكمها الأصول العامة المقررة بقانون المرافعات المدنية والتجارية الذي وضع شروط قبول هذه المنازعات والقواعد العامة والضوابط التي يتم على أساسها الفصل فيها ، وهو ما يسري على منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة من القضاء الإداري بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية وفي الحدود التي رسمتها المادة (٣) من مواد إصدار قانون مجلس الدولة ، إلا أن قاضي التنفيذ المختص دون غيره بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام القضاء الإداري هو محاكم مجلس الدولة كلٌ في حدود إختصاصها ، تأسيسا على أن منازعات التنفيذ المتعلقة بهذه الأحكام متفرعة من أصل المنازعة الإدارية التي تفصل فيها ، وأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع ، وعلى ذلك فلا إختصاص لقاضي التنفيذ بالمحاكم العادية بنظر مثل هذه المنازعات ، فيكون رفعها إليه غير ذي أثر في صدد منازعة التنفيذ أمام القضاء الإداري...]]، الطعن(٢٩٤٥ لسنة ٣١ق– جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦)، كما يُنظر بهذا الصدد قرارات المحكمة المذكورة المرقمة ( الطعن ١٢٧٣ لسنة ٣٣ق– جلسة ١٩٨٨/٦/٢٥ ) و( الطعن ١١٧٢ لسنة ٣٥ ق– جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥)، منشورة على موقع المحامي عاطف سالم الإلكتروني www.atefsalem.com، تأريخ المشاهدة ٢٤ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ١٦١ .

أما بالنسبة إلى العراق ، فقد خلت نصوص قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، من أي إشارةٍ إلى جواز وقف تنفيذ الأحكام الإدارية سواء أصدرت من محكمة القضاء الإداري أم من مجلس الإنضباط العام[١]، كما لم يخرج التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ عن هذا الأمر، حيث لم يتطرق أيضاً إلى نظام وقف تنفيذ الأحكام القضائية، ولكن لّما كانت المادة (٧ /حادي عشر) من هذا القانون قد نصت على أن يكون قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩– وكذلك قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١–هو المرجع بشأن كل ما لم يرد فيه نص خاص، مما يعني جواز الرجوع إلى الأحكام والقواعد الواردة في هذ القانون ومنها تلك المتعلقة بوقف تنفيذ الأحكام القضائية.[٢]

---

(١) وكذلك الحال بالنسبة إلى قانون المحكمة الإتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ، مع ملاحظة أن الأحكام والقرارات التي تصدرها هذه المحكمة تكون باتة ولا قبل أي طريق من طرق الطعن إستناداً لأحكم المادة (٥/ثانياً) من القانون المذكور ، والمادة (١٧) من النظام الداخلي لهذه المحكمة رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) تنص المادة (١/١٨٣) من المرافعات العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل على : [[١ . الإعتراض يؤخر تنفيذ الحكم الغيابي إلا إذا كان مشمولاً بالنفاذ المعجل، ما لم تقرر المحكمة عند نظر الإعتراض إلغاء القرار الصادر بالنفاذ المعجل...]] ، كما تنص المادة (١/١٩٤) من هذا القانون على:[[ ١. إستئناف الحكم يؤخر تنفيذه إلا إذا كان مشمولاً بالنفاذ المعجل، فيستمر التنفيذ ، ما لم تقرر المحكمة عند نظر الإستئناف إلغاء القرار الصادر بالنفاذ المعجل...]] ، وكذلك تنص المادة (١/٢٠١) من هذا القانون على :[[ ١. إذا كان طلب إعادة المحاكمة مبنياً على سبب من الأسباب القانونية المبينة في المادة (١٩٦) قررت المحكمة قبوله وإيقاف تنفيذ الحكم المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه إلى نتيجة الدعوى القائمة ، على أن لا يتناول إيقاف التنفيذ ما لا يتعلق بإعادة المحاكمة من الحكم المذكور ]] ، أما المادة (١/٢٠٨) من القانون المذكور فتنص على: [[١. الطعن بطريق التمييز يؤخر تنفيذ الحكم المميز إذا كان متعلقاً بحيازة عقار أو حق عيني عقاري ، وفيما عدا ذلك يجوز للمحكمة المختصة بنظر الطعن أن تصدر قراراً بوقف التنفيذ إلى أن يفصل في نتيجة الطعن إذا قدم المميز كفيلاً مقتدراً يضمن تسليم المحكوم به عندما يظهر أنه غير محق في تمييزه ، أو وضع النقود أو المنقولات المحكوم بها أمانة في دائرة التنفيذ ، أو كانت أمواله محجوزة بطلب الخصم ، أو وضعت تحت الحجز بطلبه ...]] ، وتنص المادة (٢/٢٢٧) من هذا القانون فتنص على :[[ ٢. لا يوقف الإعتراض تنفيذ الحكم المعترض عليه إلا إذا رأت المحكمة أن التنفيذ قد يلحق بالمعترض ضرراً جسيماً ]] .

وُيلاحظ من خلال إستقراء نصوص المواد (١٨٣) و (١٩٤) و(٢٠١) و (٢٠٨) و (٢٢٧) من قانون المرافعات السالف الذكر – والمادة (٥٣) من قانون التنفيذ الحالي رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ [١]– أن القاعدة العامة التي إتبعها المشرع العراقي فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية هي أن الطعن بهذه الأحكام يكون له تأثير موقف إذا ما تم الطعن بطريق الإعتراض أو الإستئناف أو إعادة المحاكمة أو التمييز – إذا كان الحكم متعلقاً بعقار – حيث جرى العمل في مثل هذه الحالات على قيام مديرية التنفيذ المختصة بإيقاف تنفيذ الحكم القضائي بمجرد تقديم المحكوم عليه إستشهاد يؤيد حصول طعن بأحد الطرق السالفة الذكر، وبأن التنفيذ يوقف في جميع الأحوال إذا صدر قرار من المحكمة المختصة بذلك .

وبالنسبة إلى الأردن ، لم يتطرق قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ إلى موضوع وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أمامها ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن القانون المذكور لم يجز أصلاً الطعن بالقرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا الملغاة وإعتباره الأحكام المذكورة قطعية لاتقبل المراجعة أو الإعتراض بأي طريق من طرق الطعن .

---

(١) تنص المادة (٥٣) من قانون التنفيذ العراقي النافذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ على : [[**أولاً** : يجوز تنفيذ الحكم خلال مدد الطعن القانونية ، إلا أن التنفيذ يُؤخر إذا أبرز المحكوم عليه إستشهاداً بوقوع الإعتراض على الحكم الغيابي أو الإستئناف أو بوقوع التمييز إذا كان الحكم متعلقاً بعقار . **ثانياً** يُوقف التنفيذ في جميع الأحوال إذا صدر قرار من المحكمة المختصة بذلك ]] .

أما بعد صدور قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، وإجازة هذا القانون الطعن في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية- بما فيها القرارات الصادرة بوقف التنفيذ- وإستحداثه محكمة تفصل في هذه الطعون، فقد كان من الطبيعي أن يتضمن هذا القانون نصاً يشير إلى نظام وقف تنفيذ الأحكام القضائية المطعون فيها،حيث بيّنت المادة (٢٨) من القانون الآنف الذكر[١] أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ، وهذا يعني أن الحكم القضائي لا تتعطل قوته التنفيذية بمجرد الطعن به ، بل لابد أن تقضي به المحكمة بناءً على طلبٍ من الطاعن .

والقضاء بوقف تنفيذ الحكم القضائي ، وإن كان جوازياً للمحكمة ، إلا أن سلطتها في قبوله ليست طليقة من كل قيد، وإنما يتعين أن يتوافر في طلب وقف تنفيذ هذا الحكم ما يبرره ، أي أن يكون من شأن تنفيذ الحكم القضائي المذكور ترتيب آثار يتعذر تدارك نتائجها إذا ما تم إلغاءه فيما بعد ، ثم تستظهر المحكمة بعد ذلك جدية أوعدم جدية الأسباب بالنسبة إلى الطلب المعروض عليها ، فإذا توافر في الطلب شرطي الإستعجال والجدية ، تقضي بوقف تنفيذ هذا لحكم ، أما لو تخلف أي من الضابطين السابقين أو كليهما ، قضت المحكمة برفض وقف تنفيذ الحكم القضائي ، إعمالاً للأصل العام المقرر في هذا الشأن وهو الأثر غير الموقف للطعن في الأحكام ، والذي بموجبه لا يترتب على مجرد الطعن في الأحكام القضائية وقف تنفيذها . [٢]

---

(١) تنص المادة (٢٨) من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ على :[[ لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ]] .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور المستعجلة ، مصدر سابق ، ص ١٦٢ .

ويترتب على وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، وقف سريان القوة التنفيذية للحكم المذكور لحين الفصل في الطعن ، سواء بتأييد حكم أول درجة أو بإلغائه ، أي أن وقف تنفيذ الحكم القضائي هنا يكون موقوتاً بصدور الحكم في الطعن المقام ضد حكم وقف التنفيذ وليس بصدور الحكم في موضوع النزاع – أي دعوى الإلغاء– [١] وأن المحكمة إذا ما قضت بوقف تنفيذ الحكم ، إمتنع تنفيذه إن لم يكن قد بدأ ، أو إمتنع تمامه إن كان قد بدأ ، وذلك لحين الفصل في الطعن .[٢]

و لاشك أن لإرتباط الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء أثره في حالة سقوط أحدهما ، فصدور حكم قضائي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، ثم القضاء بوقف تنفيذ هذا الحكم لحين الفصل في الطعن المقام ضده ، وأعقب ذلك صدور حكم في دعوى الإلغاء قبل الفصل في هذا الطعن، سيؤدي إلى سقوط الحكم القضائي بالوقف، ويسقط معه بالتبعية حكم وقفه ، كما سيفقد الطعن المقام ضده موضوعه .وكذلك الحال فيما لو صدر الحكم في دعوى الإلغاء قبل البت في طلب وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار، حيث سيفقد هذا الطلب موضوعه بسقوط الحكم المتعلق به، وهذا يعني أن المعول عليه هنا في كل أمر هو الحكم الموضوعي الصادر في دعوى الإلغاء. [٣]

**الفرع الثاني: تمييز وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ عن غيره :**

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص ٩٢ .

(٢) محمد صلاح الدين فايز، المصدر السابق ، ص ٣.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المصدر السابق ، ص ٨٠٤ و ٨٠٥.

يتسم وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ بذاتية تميزه عن غيره من عوارض التنفيذ ، كالمنع من التنفيذ –أو ما يُعرف بالإستئناف الوصفي– والإشكال في التنفيذ :–

**أولاً: المنع من التنفيذ:** هو إجراء يتقدم بموجبه المحكوم عليه إلى المحكمة الإستئنافية للمحكمة التي أصدرت الحكم الموصوف خطأ بأنه إبتدائي أو إنتهائي ، بطلب منع تنفيذ حكم قضائي ، لأجل تصحيح هذا الوصف بما يمتنع معه تنفيذه على النحو المخالف للقانون [1] ، وهذا الإجراء يتم في المرافعات المدنية ولا تعرفه المرافعات الإدارية ، وهو يتميز عن وقف تنفيذ الحكم القضائي بالآتي :

أ- إن وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ يتسم بالتبعية ، إذ لا يتصور الوقف إلا تابعاً للطعن، أما المنع من التنفيذ فلا يلازم الإستئناف دائماً ، فقد يرد مستقلاً عنه ، أو سابقاً عليه ، أو لاحقاً له ، كما قد يرد معه في ذات صحيفة الإستئناف .

ب- يُشترط في وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ توافر الجدية في الطلب من حيث ترجيح إلغاء الحكم بناءً على أسباب سائغة ، والإستعجال المتمثل في دفع الضرر المترتب حال تنفيذ الحكم والذي سيتعذر تداركه فيما لو أُلغي الحكم ، أما المنع من التنفيذ فلا يُشترط فيه سوى وجود خطأ في وصف الحكم القضائي . [2]

---

(1) حسني سعد عبد الواحد ، المصدر السابق ، ص٨٤ .

(2) د. أحمد هندي و د. أحمد خليل ، قانون التنفيذ الجبري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ١٩٩٩، ص(٨٦– ٩٢).

ج- إن الحكم بوقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ له أثر مستقبلي ، فلا تأثير له على ماتم تنفيذه في الماضي قبل القضاء به، أما الحكم بالمنع من التنفيذ فإن أثره يرتد إلى الماضي ، إذ يكشف عن تجرد الحكم من قوته التنفيذية . (١)

ورغم هذا الإختلاف بين وقف تنفيذ الحكم القضائي والمنع من التنفيذ ، فإن هناك أوجه تشابه عديدة بينهما ، فكلاهما لا يُقَبل إلا إذا توافرت المصلحة لطالبه ، وأنه يترتب على قبولهما وقف القوة التنفيذية للحكم القضائي مؤقتاً لحين الفصل في الطعن– بالنسبة لوقف تنفيذ الحكم القضائي – أو صيرورة الحكم نهائياً بالنسبة للمنع من التنفيذ ، كما أن كليهما حكم وقتي لا يحوز حجية بالنسبة لموضوع الطعن و لا يعدان حكماً منهياً للخصومة . (٢)

**<u>ثانياً</u> :الإشكال في التنفيذ** (٣) : ويقصد به المنازعات التي تدور حول العقبات القانونية المتعلقة بالشروط الواجب توافرها لإتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري ، فيصدر فيها الحكم بجوازه أو عدم جوازه، بصحته أو بطلانه ، بوقفه أو إستمراره ، بعدم الإعتداد به أو بالحد من نطاقه ، أو يصدر فيها الحكم بصدد أي عارض يتصل بهذا التنفيذ . (٤)

---

(١) محمد صلاح الدين فايز ، المصدر السابق ، ص ٩ .
(٢) محمد صلاح الدين فايز ، المصدر نفسه ، ص ١٠ .
(٣) تجدر الإشارة إلى إن قضاء مجلس الدولة المصري لا يعرف نظام إشكال التنفيذ ، وإستعاض عنه بنظام وقف تنفيذ الأحكام المطعون عليها ، والسبب في ذلك هو أن طبيعة المنازعات الإدارية لا تحتمل إشكالات وقف التنفيذ ، كونها منازعات موجهة جميعاً ضد الجهات الإدارية سواء من عمالها أو من أفراد أُضروا بقراراتها ... د. عبد الحميد الشواربي ، إشكالات التنفيذ المدنية والجنائية وطلبات وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص٣٨٠ .
(٤) محمد كمال الدين منير ، المصدر السابق ، ص٤٤٥ .

ويمكن إجمال أبرز أوجه المغايرة بين كل من وقف تنفيذ الحكم القضائي والإشكال في التنفيذ في الأمور التاية :-

أ- يُشترط في وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ توافر الجدية والإستعجال على نحو ما سبق بيانه ، بينما الإشكال في التنفيذ يتطلب مصادفة تنفيذ الحكم لعقبة قانونية تحول دونه ، أو أن يعتري التنفيذ ما يعيبه أو يبطله " كعدم تبليغ الحكم للمحكوم عليه ". (١)

ب- يجب تقديم طلب وقف تنفيذ الحكم القضائي خلال ميعاد معين هو ذاته ميعاد الطعن في الحكم – أي شهرين من تأريخ صدور الحكم الإداري– وذلك نظراً للتبعية بين طلب وقف التنفيذ والطعن ، إذ لا يُطلب الوقف مستقلاً دون طعن، أما الإشكال في التنفيذ فلا يلزم تقديمه خلال ميعاد معين ولا يرتبط بميعاد الطعن ، لعدم التلازم بينه وبين الطعن . (٢)

ت- إن وقف تنفيذ الحكم القضائي يتضمن نعياً على الحكم ذاته وتجريحه تجريحاً قد يؤدي إلى إلغائه – كما لو كان الحكم قد خالف قواعد الإختصاص الوظيفي أو النوعي، أو أنه لم يتبع الإجراءات التي نص عليها قانون مجلس الدولة، أو إستند إلى أدلة ضعيفة – بينما الإشكال في التنفيذ يجب أن يكون مبناه وقائع لاحقة على حصول الدائن ( المحكوم له) على الحكم من محكمة الموضوع وتتعلق بإجراءات التنفيذ أو بسيرها ومؤثرة في جريانها . (٣)

---

(١) د. أحمد هندي و د. أحمد خليل ، المصدر السابق ، ص (٨٦– ٩٢) .

(٢) محمد صلاح الدين فايز ، المصدر السابق ، ص ١٢ .

(٣) د. محمد كمال الدين منير ، المصدر السابق ، ص ٤٤٦ .

ث- ينعقد الإختصاص بنظر طلب وقف تنفيذ الحكم القضائي لمحكمة الطعن نظراً لتبعية الوقف للطعن ، بينما ينعقد الإختصاص بنظر الإشكال في التنفيذ لذات المحكمة الصادر عنها الحكم المستشكل فيه . [1]

هذا ، ولا بد لنا أن نشير في النهاية الى أن هناك جدلاً فقهياً ثار حول موضوع قيام طالب وقف التنفيذ ، بتنفيذ الحكم القضائي المستعجل الصادر لصالحه بالقوة الجبرية [2] ، ومن ثم صدور قرار إستئنافي أو حكم يقضي في أصل الحق بما يخالف حكم وقف التنفيذ ، وما يستتبع ذلك من وجوب إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل التنفيذ ، فهل يُسأل طالب التنفيذ عما أصاب المنفذ ضده من ضرر في هذا المقام ؟؟

---

([1]) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٩ .

([2]) ثار جدل في الفقه العربي حول مدى جواز تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ بالقوة الجبرية ، حيث ميز بعض الفقهاء في هذا الصدد بين ما إذا كان الحكم صادراً برفض طلب وقف التنفيذ أو قبوله ، ففي الحالة الأولى( صدور حكم برفض طلب وقف التنفيذ ): الحكم القضائي هنا ليس صادراً بأي إلزام حتى تثور بصدده الحاجة إلى التنفيذ الجبري ، فهو حكمٌمقررٌ لا يرمي إلا إلى تأكيد أن الطالب ليس له حقٌ في الطلب ، صحيح أن مثل هذا الرفض يعتبر منفعة للمحكوم له ، ولكن لا يتطلب الحصول على هذه المنفعة إستعمال القوة الجبرية ، أما في الحالة الثانية ( صدور حكم بقبول طلب وقف التنفيذ ) : فلا شك أن هذا الحكم يتضمن إلتزاماً موجهاً إلى المحكوم عليه ، بيد أنه لايكفي أن يصدر الكم القضائي متضمناً إلزام ، وانما يجب أيضاً أن يكون إقتضاء هذا الإلزام مما يستلزم إتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري ، فتنفيذ القرار الإداري إذا كان موقوفاً قبل صدور الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ ، يكون من مقتضاه إعتبار هذا الحكم مجرد تأكيد لهذا الوقف ومجرد إلزام لطالب التنفيذ وللمحضر بعدم الإستمرار بالتنفيذ ولا يحتاج إلى إتخاذ وسائل مادية لإعادة مطابقة المركز الواقعي للمركز القانوني المؤقت الذي قرره الحكم الصادر بوقف التنفيذ ، أي أنه لا يحتاج إلى تنفيذ الجبري ، أما في الأحوال التي يكون فيها تنفيذ القرار الإداري قد تم بالفعل قبل صدور الحكم القضائي بوقف التنفيذ ، ثم صدر الحكم بوقف التنفيذ متضمناً شقاً يقضي بإعادة الحال إلى ما كان عليه وقت تقديم الطلب ، فنكون هنا أمام إلزام يتطلب للإفادة منه إستعمال القوة الجبرية ، وهذا ما يُطلق عليه في العمل إصطلاح ( التنفيذ العكسي ) نظراً لكونه تنفيذ جبري يسير في إتجاه مضاد أو معاكس لتنفيذ جبري سابق ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى الدكتور أحمد ماهر زغلول ، آثار إلغاء الأحكام بعد تنفيذها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢، ص (١١٢-١٢٠) ، و د. أحمد خليل ، طلبات وقف التنفيذ ، المصدر السابق ، ص (٣١٤-٣٤٨) .

أجمع الفقه والقضاء على أن الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية – كغيرها من الأحكام الموضوعية المشمولة بالنفاذ المعجل [1]– يجري تنفيذها على مسؤولية طالب وقف التنفيذ ، وهو الذي يتحمل المخاطر ، ومن ثم يجوز لَمن ُفذ الحكم ضده ، الرجوع بالتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء هذا التنفيذ ، إذا كان القائم بالتنفيذ سئ النية .

أما إذا كان حسن النية، فيرى جانب من الفقه أنه لا ُيسآءل عن التعويض ، لأنه كان يباشر عملاً يحق له مباشرته بنص القانون ،في حين يرى جانب آخر –وهو الرأي الراجح فقهاً وقضاًء – أن طالب التنفيذ ُيلزم بتعويض هذا الضرر، ولو كان حسن النية ، وهم يعززون رأيهم بالحجج التالية :–

١. إن طالب التنفيذ إنما ُيباشر التنفيذ في الحالة الدائر حولها النقاش على مخاطرة ، فهو غير ملزم بإجراءه ، ولا هو يستعمل – عند اجراءه – حقٌ له ، بل مجرد رخصة ، إن شاء أعملها على مسؤوليته ، وإن شاء إنتظر حتى يصدر الحكم الموضوعي بشأنها . [2]

---

([1]) يقصد بالنفاذ المعجل: أن يكون للحكم القضائي القوة التنفيذية رغم المعارضة والإستئناف ، وُسمي النفاذ بالمعجل لأن تنفيذ الحكم القضائي يكون قبل الأوان، أي قبل أن يصبح إنتهائياً ، والحكمة من تقريره هي القضاء على المحاولات التسويفية التي قد يقوم بها المحكوم عليه لتأخير التقيذ والإستفادةً من الأثر الموقف للإستئناف ، فهو بهذا المعنى ميزة يمنحها القانون للمحكوم له لتنفيذ الحكم الإبتدائي قبل أن تستقر حجيته ، وهذا النفاذ يكون مؤقتاً حيث يتعلق مصيره بمصير الحكم القضائي المطعون فيه ، فإذا تأيد هذا الحكم من قبل محكمة الطعن ، ثبت وإستقر ماتم إتخاذه من الإجراءات التنفيذية ، أما إذا تم إلغاء الحكم المشمول به فهنا يتم إلغاء كل الإجراءات التنفيذية المتخذة وتتم إعادة الحال إلى ما كان عليه ... لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، يرجى الرجوع إلى د.عبد الباسط جميعي ، ود. آمال الفزايري ، التنفيذ في المواد المدنية والتجارية ، منشأة المعارف، الإسكندرية ،١٩٩٠ ، ص(٧٧–٩١ )، و د. ياسر باسم ذنون و رؤى خليل إبراهيم ، ضمانات المحكوم عليه في النفاذ المعجل ودور القاضي فيه ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، الصادرة عن كلية القانون في جامعة تكريت ، المجلد (٤) ، العدد (١٦)، ٢٠١٢، ص(١٣٩– ١٨٧) .

([2]) الدكتور فتحي والي ، التنفيذ الجبري ، مطبعة جامعة القاهرة ،١٩٩٣، ص ٨٩ .

٢. إن التنفيذ يستند إلى حقٍ للمحكوم له ، وأن هذا الحق يزول بإلغاء الحكم من المحكمة الأعلى ، أو بصدور الحكم الموضوعي بما يخالف مذهب القضاء المستعجل ، فُيصبح التنفيذ هنا غير مستند إلى حق .

٣. إن العدالة تقضي بأن لا يتحمل المنفذ ضده مغبة الضرر دون طالب التنفيذ ، مع أن الأول هو الذي كسب الدعوى في النهاية . (١)

والباحث بدوره يقف إلى جانب الرأي القائل بجواز قيام المحكوم له بتنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ على مسؤوليته، وأنه ليس للمنفذ ضده الرجوع عليه بالتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء هذا التنفيذ ، إلا إذا كان القائم بالتنفيذ سئ النية ، إلا أنه بالإمكان –وحمايةً لحقوق المنفذ ضده وتحقيقاً للتوازن بين مصلحتي المحكوم له والمحكوم عليه – إحاطة النفاذ المعجل للحكم الصادر بوقف التنفيذ ببعض الضمانات الوقائية التي قد تسهم إلى حدٍ ما بالتقليل من الآثار الضارة التي يمكن أن تصيب المحكوم عليه( المنفذ ضده ) من جراء هذا التنفيذ، كأن يتم تكليف المحكوم له بتقديم كفالة مالية قبل شروعه بالتنفيذ ، لتلافي ما قد يتعرض له المنفذ ضده من أضرار .

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع والجدل الفقهي الدائر حوله ، يرجى الرجوع إلى الدكتور محمد عبد الخالق عمر ، مبادئ التنفيذ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص( ٧٨ – ٨٢ ) .

## ۞ الخاتمة ۞

بعد إن إنتهينا من دراسة موضوع ( وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ) ، بدا لنا جلياً ما يثيره هذا الموضوع من إشكالات ومسائل ، من حيث كونهضمانة قُررت لحماية حقوق الأفراد في مواجهة أحد أهم إمتيازات الإدارة – آلا وهو التنفيذ المباشر للقرارات الصادرة عنها – وأن غايته إيجاد نوع من التوازن بين مصالح كل منهما ، وكبح جماح الإدارة ، والحيلولة دون وقوع الأفراد تحت رحمتها وتسلطها ، وفي نفس الوقت ، حماية الإدارة عن طريق تجنيبها ما قد تتعرض له من مطالبة بالتعويض، إذا ماهي نفذت القرار الإداري المطعون فيه كاملاً ، ثم صدر قرار من القضاء بإلغائه .

و لقد توصلنا في ختام هذه الدراسة إلى عدد من النتائج ، أبرزها :-

**أولاً** : إن نظام وقف التنفيذ ماهو في حقيقته إلا إجراء وقائي مؤقت ، يصدره القاضي الإداري بقصد توفير حماية عاجلة لمصلحة صاحب الشأن ، غير أن هذا الإجراء لا يتقرر بمجرد رفع دعوى الإلغاء ، بل هو ذو طبيعة إستثنائية فرضتها القاعدة المستقر عليها فقهاً وقضاءًالمسماة بـ( الأثر غير الموقف للطعن )، ومؤداها أن مجرد الطعن بالإلغاء لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، بل يبقى هذا القرار نافذاً ، قابلاً للتنفيذ المباشر حتى تقوم الإدارة بإلغائه أو سحبه ، أو يصدر حكم قضائي بذلك .

**ثانياً** :إن التطبيق العملي لقاعدة ( الأثر غير الموقف للطعون ) قد أثبت أنها قد ساهمت بإتاحة الفرصة أمام الجهات الإدارية للتحايل، عن طريق الإسراع بتنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، بحيث تصبح النتيجة المترتبة على صدور حكم الإلغاء– والمتمثلة بإعدام القرار الإداري وإعتباره كأن لم يكن– مجرد حبر على ورق ، ودون أي أثر عملي .

**ثالثاً** : إن نظام وقف التنفيذ يُسهم في جعل تنفيذالأحكام الصادرة بالإلغاء أكثر يسراً وسهولة ، لِما يؤدي إليه من إيقاف مؤقت لتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلى حين الفصل في دعوى إلغائه .

**رابعاً**: إن الإجتهاد القضائي في فرنسا ومصر فيما يخص نظام وقف التنفيذ قد أرسى العديد من المبادئ والقواعد المهمة، وأسس قاعدة قوية لحماية حقوق الأفراد في هذا المجال ، أما بالنسبة للعراق والأردن ، فقد إتسم الإجتهاد القضائي فيهما بالعمومية والاجمال وعدم الإستقرار أحياناً ، إضافةً إلى الندرة الملحوظة في الأحكام الصادرة بهذا الخصوص .

**خامساً** :هناك عدد من الشروط التي ينبغي توافرها لقبول طلب وقف التنفيذ ، بعضها مقرر لصالح الأفراد ( كشرط الإستعجال ) ، وبعضها لصالح الإدارة ( كشرط المشروعية أو الأسباب الجدية ) ، وأن القاضي الإداري يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في الإستجابة أو عدم الإستجابة لهذا الطلب ، حيث أن له حق رفضه رغم توفر جميع الشروط المطلوبة – شكلية كانت أم موضوعية – ويُلاحظ على هذه الشروط أنها تختلف بحسب الأنظمة القانونية للدول محل المقارنة ، وحسب ما هو مبين في أدناه :

أ- فرنسا : إتجه المشرع فيها حالياً – وبتأثير من تشريعات الإتحاد الأوربي والوحدة الأوربية – إلى إضفاء نوع من الليونة فيما يتعلق بالبت في طلبات وقف التنفيذ ، خاصةً بعد صدور القانون رقم ( ٢٠٠٠/٥٩٧ ) الذي أوجب على القاضي الفصل في الطلب خلال فترة زمنية قصيرة ، ومنحه صلاحية إيقاف التنفيذ حتى لو لم تتوفر كل الشروط الموضوعية المطلوبة .

ب- مصر : نص المشرع المصري على شرطي الإقتران والإستعجال في جميع القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة، أما شرط الأسباب الجدية فلم يورد نصاً بشأنه ، وإنما أشار إليه القضاء الإداري في أحكامه بالتدريج ، حتى إستقر الآن على إستلزامه كشرط لوجوب قبول طلب وقف التنفيذ .

ت- العراق : لم ينص المشرع على أية قواعد تنظم موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، ولكن لّما كان هذا الطلب من الطلبات المستعجلة ، فتُطبق بشأنه الإجراءات الخاصة بالطلبات المذكورة والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ، بما في ذلك الشروط التي يجب إستيفائها .

ث- الأردن : نص المشرع الأردني على شرطي الإقتران والإستعجال دون أن يتطرق إلى شرط الأسباب الجدية ، ولكنه أيضاً تفرد بشرط خاص خلت منه قوانين مجلسي الدولة الفرنسي والمصري، مقتضاه إلزام طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقا لما تقرره المحكمة من حيث مقدارها وشروطها ، لمصلحة الطرف الآخر ، ضماناً لأي ضرر قد يلحق به إذا ما ثبت أن طالب وقف التنفيذ كان غير محق في دعواه .

**سادساً** : إن نظام وقف التنفيذ – وحسب ما وصفته بعض الآراء – ليس مجرد نظام إجرائي بحت ، بل هو موضوع مركب يرتبط بالقضاء والتشريع ، ويمس حقوق الأفراد وحرياتهم ، ويتعلق بالمصلحة العامة ، ويرتبط بصورة غير مباشرة بمبدأ الفصل بين السلطات .

**سابعاً** : إن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم قضائي قطعي، له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها ويحوز حجية الشئ المقضي فيه، وإن هذه الحجية ذات طبيعة خاصة ، ينحصر نطاقها في موضوع الحكم وفيما فصل فيه من مسائل فرعية ، دون أن تقيد تلك الحجية محكمة الموضوع عند فصلها في دعوى إلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ، وهذا الحكم – كغيره من الأحكام القضائية – يجوز الطعن فيه على وجه الإستقلال ، كما يخضع لنظام وقف التنفيذ المعمول به بالنسبة لكافة الأحكام القضائية .

**ثامناً**: يترتب على صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري تجمد وضع هذا القرار وتعطل آثاره ، وإلتزام الجهة الإدارية المصدرة له بالإمتناع عن إتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار المذكور، من دون أن يكون عليها أن تعود بالحالة إلى ما كانت عليه عند بدء التنفيذ –وهذا بخلاف أحكام الإلغاء العادية – أما إذا إستمرت الإدارة بتنفيذ القرار على الرغم من صدور الحكم بوقفه ، كان ذلك إعتداءً مادياً وترتب مسؤوليتها والحكم عليها بالتعويض ، كما أنه يرتب المسؤولية الجنائية ، بإعتبار أن ذلك يشكل جريمة الإمتناع عن تنفيذ حكم قضائي .

**تاسعاً**: إن التنظيم التشريعي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الأردن يكتنفه الغموض، فهو لا يبين بدقة تعريف القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ، أو طبيعة الحكم الصادر فيه ، ومدى حجيته ، وكيفية تنفيذه ...إلخ ، أما في العراق ، فلم يتناول المشرع فيه موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالتنظيم ، إذ لم تتطرق إليه نصوص قانون مجلس شورى الدولة أو التعديلات الجارية عليه مما دفع بمحكمة القضاء الإداري إلى تطبيق الإجراءات الخاصة بالطلبات المستعجلة والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية العراقي .

**أما أبرز التوصيات والمقترحات :.**

١. إعادة النظر في أحكام ونصوص قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، وتضمينه نصاً يعالج نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء ، وبصورة تفصيلية ، وعلى غرار التنظيم التشريعي المعمول به في كل من فرنسا ومصر، ذلك أن إرتباط هذا الموضوع بحقوق الأفراد وحرياتهم ومساسه بالمصلحة العامة ، وإسهامه بتحقيق التوازن بين مصلحتي الإدارة والأفراد ، يجعله جديراً بأن يتم تأطيره تشريعياً ، وأن يُنَص عليه ضمن بنود وأحكام القانون السالف الذكر .

٢. يقف الباحث إلى جانب الآراء المنادية بإنشاء هيئة لمفوضي الدولة وإضافتها إلى التشكيلات والمحاكم التي يتكون منها مجلس شورى الدولة العراقي بوصفه جهة القضاء الإداري في العراق ، **وكذلك** الحال بالنسبة إلى الأردن ، حيث خلا القضاء الإداري فيه في ظل القانون السابق لمحكمة العدل العليا الملغاة – وقانون القضاء الإداري الأردني النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ – من النص على تشكيلها ، رغم أهمية الهيئة المذكورة وما تؤديه من دورٍ في التسهيل من مهمة محاكم القضاء الإداري بالبت في الدعاوى المعروضة أمامها ، من خلال إسهامها بالتخفيف عن العبء الملقى على كاهلها – والخاص بتحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة ، وتقديم المطالعات بشأنها، وإبداء الرأي والإجتهاد القانوني في كل ما يتصل بها– وما مشهود لهذه الهيئة من دورٍ محمودٍ في الإرتقاء بمستوى القضاء الإداري ، سواء في فرنسا أم مصر، عن طريق البحوث والآراء التي قدمها مفوضو الدولة .

٣. التأكيد على إستكمال التنظيم القانوني لأحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الأردني ، وتلافي أوجه النقص التي سبق وأن أشرنا إليها في هذه الدراسة ، وبما يسهم في تحقيق الأهداف المتوخاة من إقرار هذا النظام .

٤. العمل على سن تشريع خاص بإجراءات الدعاوى الإدارية في كل من العراق والأردن، وعلى غرار قانون المرافعات المدنية الخاص بإجراءات الدعاوى المدنية ، وقانون أصول المحاكمات الجزائية الخاص بإجراءات الدعاوى الجزائية .

٥. لّما كانت الغاية الأساسية من إقرار نظام وقف التنفيذ هي تدارك النتائج الضارة التي قد تنجم عن تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، وصعوبة– أن لم يكن إستحالة –إعادة الحال إلى ماكان عليه قبل صدور حكم الإلغاء ، ولكي يحقق هذا النظام الأهداف المرجوة منه ، لذا يقترح الباحث أن يُصار إلى تحديد ميعاد قصير للفصل في الطلبات المذكورة لا يتجاو (٧) أيام – كما هو الحال عليه في فرنسا– خاصةَ وأن تماهل محكمة الموضوع بالبت في هذه الطلبات قد يعطي الفرصة للإدارة لإتمام تنفيذ قرارها ، مما يجعل الحكم بوقف التنفيذ غير مجدٍ من الناحية العملية .

***وآخر دعوانا إن الحمد لله رب العالمين***

## ﴿ المصادر والمراجع ﴾

**أولاً : الكتب القانونية :**

١. أبو الفضل جمال الدين محمد ( أبن منظور ) ، لسان العرب ، المجلد الرابع ، دار المعارف ، القاهرة.

٢. المعجم الوسيط ( الجزء الأول) ، الصادر عن مجمع اللغة العربية ، دار الدعوة للطباعة والنشر والتوزيع ، إستانبول، تركيا ، ١٩٨٩.

٣. د.أحمد أبو الوفا ، المرافعات المدنية والتجارية ، ط١٤ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٦

٤. د. أحمد خليل ، طلبات وقف التنفيذ أمام محكمة التنفيذ ومحاكم الطعن في المواد المدنية والتجارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ .

٥. د. أحمد خليل ، التنفيذ الجبري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ .

٦. د. أحمد عودة الغويري ، القضاء الإداري الأردني ، ط١ ، بلا دار نشر ، عمان ، ١٩٩٧ .

٧. د. أحمد ماهر زغلول ، آثار إلغاء الأحكام بعد تنفيذها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢.

٨. د. أحمد هندي و د. أحمد خليل ، قانون التنفيذ الجبري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩.

٩. د. أكرم عارف مساعدة ، القرار الإداري ، بلا دار نشر ، عمان ، ١٩٩٢ .

١٠. د.أمينة مصطفى النمر ، مناط الإختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٧ .

١١. د.أمينة مصطفى النمر، قوانين المرافعات، الكتاب الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٢ .

١٢. أنور طلبة ، الطعن بالإستئناف وإعادة النظر ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

١٣. بلال أمين زين الدين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ( دراسة مقارنة ) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،٢٠١٠ .

١٤. د. جورجي شفيق ساري ، القرارات القابلة للإنفصال في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .

١٥. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٨ .

١٦. حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ١٩٩٨.

١٧. د. حمدي قبيلات ، الوجيز في القضاء الإداري ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١١ .

١٨. د. حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ .

١٩. د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩.

٢٠. د. خميس السيد إسماعيل ، موسوعة القضاء الإداري ( دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري ) ، الجزء الثاني ، دار محمود للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٢.

٢١. د.رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ( دراسة مقارنة ) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .

٢٢. د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٨ .

٢٣. د. زهير أحمد قدورة ، الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١١ .

٢٤. د. سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري ، الكتاب الأول " دعاوى الإلغاء " ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ .

٢٥. د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ( قضاء الإلغاء ) ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٢٦. د. سليمان محمد الطماوي و د.محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .

٢٧. د. سمير صادق ، ميعاد رفع دعوى الالغاء ، ط١ ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ١٩٦٩.

٢٨. د.عبد الباسط جميعي ، ود. آمال الفزايري ، التنفيذ في المواد المدنية والتجارية ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٠ .

٢٩. د. عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ .

٣٠. د. عبد الحميد الشواربي ، إشكالات التنفيذ المدنية والجنائية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٥.

٣١. د. عبد الحميد جبريل حسين ، التنفيذ المباشر الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .

٣٢. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية وإجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.

٣٣. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، ٢٠٠٨.

٣٤. د. عبد العزيز خليل بديوي ، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٠.

٣٥. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

٣٦. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر العربي، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .

٣٧. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

٣٨. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨.

٣٩. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر العربي، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.

٤٠. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٠.

٤١. د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٨٣ .

٤٢. د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القرار الإداري في النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .

٤٣. د. علي خطار شطناوي ، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة ، الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٨ .

٤٤. د.علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ .

٤٥. د. عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .

٤٦. د. فاروق أحمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، العراق ، ١٩٨٨ .

٤٧. د. فتحي والي ، التنفيذ الجبري ، مطبعة جامعة القاهرة ، مصر ، ١٩٩٣ .

٤٨. د. فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .

٤٩. د. محمد أحمد عطية ، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٦.

٥٠. د. محمد الشافعي أبو رأس ، القضاء الإداري ، مكتبة النصر ، الزقازيق ، مصر ، ١٩٨١ .

٥١. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ( الكتاب الثاني )، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ .

٥٢. د محمد عبد الخالق عمر ، مبادئ التنفيذ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٤.

٥٣. د.محمد عصفور، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والإبتداع ، الجزء الأول ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٧ .

٥٤. د.محمد فؤاد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري في احكام مجلس الدولة ، دار الفكرالعربي ، الاسكندرية ،١٩٩٧ .١٩٥٧.

٥٥. د.محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .

٥٦. د. محمود حافظ ، القضاء الإداري في الأردن ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان، ١٩٨٧

٥٧. د. محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
٥٨. د.مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء " ، الطبعة العاشرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
٥٩. د. مصطفى مجدي هرجة ، الجديد في القضاء المستعجل ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للاعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
٦٠. معوض عبد التواب ، الوسيط في قضاء الامور المستعجلة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ .
٦١. مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الإنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٦.
٦٢. د. مفلح عواد القضاة ، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤.
٦٣. د. نبيل إسماعيل عمر ، الأوامر على عرائض ونظامها القانوني في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ .
٦٤. د. نبيل إسماعيل عمر ، الطعن بإلتماس إعادة النظر في المواد المدنية والتجارية ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٣ .
٦٥. د. نبيل إسماعيل عمر ، النظرية العامة للطعن بالنقض في المواد المدنية والتجارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ .

٦٦. د. وهيب عياد سلامة ، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢.

٦٧. د. يسري محمد العصار ،مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحيثة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

٦٨. د. يوسف سمير بهي ، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية ، الطبعة الأولى ، المنشورات الحقوقية / صادر ناشرون ، بيروت ، ٢٠٠٠ .

**ثانيا : الرسائل الجامعية :-**

٦٩. أبو بكر أحمد عثمان ، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة الموصل ، العراق ، ٢٠٠٥ .

٧٠. أحمد خورشيد المفرجي، وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق، ١٩٩٥.

٧١. أنور عصام محمد ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية فلسطين ، ٢٠١٣ .

٧٢. أوفارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر، ٢٠١٢.

٧٣. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ١٩٨١ .

٧٤. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، مصر ، ١٩٨٤ .

٧٥. سامي أحمد العمري ، معيار التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا في جامعة النيلين ، السودان ، ٢٠٠٤ .

٧٦. سعود عبدالله منور العلوان ، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت ، ٢٠٠٠ .

٧٧. سليم نعيم خضير الخفاجي ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ، ٢٠٠١ .

٧٨. صالح بن سليمان الهبري ، القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة اليرموك ، الأردن ، ٢٠١٣ .

٧٩. عبد العزيز سعود سعيد ، مناط الإختصاص في القضاء المستعجل ( دراسة مقارنة ) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة الشرق الأوسط الأردنية ، ٢٠١١ .

٨٠. د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، آثار حكم الإلغاء ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٧١ .

٨١. عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٦٥ .

٨٢. عبد اللطيف نايف عبد اللطيف العاني ، القرار الإداري بين ضرورات التنفيذ ومقتضيات وقف التنفيذ ( دراسة مقارنة ) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عدن ، ٢٠٠٠ .

٨٣. علي يوسف محمد العلوان ، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية العليا في جامعة عمان العربية ،٢٠٠٥ .

٨٤. غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٨ .

٨٥. د. فائزة جروني ، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١١ .

٨٦. محمد عبد السلام مخلص ، نظرية المصلحة العامة في دعوى الإلغاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس المصرية ، ١٩٨١.

٨٧. محمد عبد العال السناري ، ، نفاذ القرارات الإدارية ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ١٩٨١ .

٨٨. محمد غانم يونس ، الطعن تمييزاً في الأحكام المدنية ( دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ،٢٠٠٤ .

٨٩. د. محمد كمال الدين منير ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس المصرية ، ١٩٨٨.

٩٠. ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني ( دراسة مقارنة ) ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، ٢٠٠٩.

**ثالثا : البحوث والمقالات :-**

٩١. د. إبراهيم صالح الصرايرة ، مدى فاعلية القضاء المستعجل وآلية تنفيذه وفقاً للتشريع الأردني ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العراق ، المجلد الأول ، العدد الثامن ، ٢٠١٣.

٩٢. الوعبان لرباس ، دعوى إيقاف التنفيذ بين قصور النص القانوني والتكريس القضائي ، بحث منشور على موقع العلوم القانونية الإلكتروني www.marocdroit.com، تأريخ المشاهدة ١٤ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

٩٣. د.آمال يعيش تمام ، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بناءاً على أمر إستعجالي ، بحث منشور في مجلة المفكر الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائرية ، العدد الرابع ،٢٠٠٦.

٩٤. أيمن عقيل ، تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لمؤسسة ( ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان) www.maatpeace.org، تأريخ النشر ٢٢ حزيران ٢٠٠٧ ، تأريخ المشاهدة ١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

٩٥. حيدر حسن شطاوي ، حياد القاضي الإداري في الدعاوى التي ينظرها ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد الرابع ، العدد الأول ، ٢٠١١.

٩٦. د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري (دراسة مقارنة )، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت ، المجلد (٣٠) ، العدد الثالث ،٢٠٠٦ .

٩٧. خالد الزبيدي ، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري ( دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ) ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون ، الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد ( ٣٥) ، العدد (١) ، ٢٠٠٨ .

٩٨. خالد رشيد علي ، ولاية القضاء الإداري في التشريع العراقي الحديث بين التقليص والحرمان ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد الثاني ، العددان (٦ و ٧) ، ٢٠١٠ .

٩٩. د. رجب محمود طاجن ، وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري ( دراسة مقارنة ) ، بحث منشور في المجلة القانونية والقضائية ، الصادرة عن مركز الدراسات القانونية والقضائية في وزارة العدل القطرية ، عدد خاص ، رجب/ يونيو ٢٠١١ .

١٠٠. د. رشا عبد الرزاق جاسم ، الطعن بالالغاء في القرارات المنفصلة عن العقد الاداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق ، المجلد الرابع ، العددان (١٣ و ١٤) ، ٢٠١١ .

١٠١. د. سعد الشتيوي العنزي ، الرقابة القضائية على القرار الاداري السلبي ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت، العدد الاول، السنة الرابعة والثلاثون ، مارس ، ٢٠١٠ .

١٠٢. د. سليم سلامة حتاملة ، شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، الصادرة عن جامعة الأنبار ، العراق ، المجلد الأول ، العدد الثامن ، ٢٠١٣ .

١٠٣. د.سليمان بطارسة و د.كريم كشاش ، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الاردنية ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون ، الصادرة عن الجامعة الأردنية ، العدد١ ، المجلد ٢٥ ،١٩٩٨ .

١٠٤. عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام ، قراءة في سلطات القاضي الإداري الإستعجالي وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم ٠٨/٠٩، بحث منشور في مجلة المنتدى القانوني الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد السادس ، ٢٠٠٩ .

١٠٥. د.عبد المهدي عبد الله المساعدة ، بطلان القرارات الإدارية في القانون الإداري الأردني والمقارن ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، الصادرة عن كلية القانون في جامعة الموصل ، العراق ، العدد السابع ، أيلول ١٩٩٩ .

١٠٦. عبد الهادي عباس ، القرار الإداري التنفيذي ، بحث منشور في مجلة الرائد العربي ، العدد (٦٨) ، ٢٠٠٠ .

١٠٧. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية الصادرة عن كلية القانون في جامعة بغداد ، العدد (١) ، ١٩٩٠ .

١٠٨. د. علي خطار شطناوي، القرار الإداري المستمر، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون الصادرة عن كلية الشريعة والقانون في جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد السادس عشر، شوال ١٤٢٢هـ – يناير ٢٠٠٢ م.

١٠٩. د.علي خطار شطناوي ، إمتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون ، الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد (٢٨)، العدد (٢) ، ٢٠٠١ .

١١٠. علي شمران حميد ، العمل الولائي في قانون المرافعات المدنية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، الصادرة عن كلية القانون في جامعة كربلاء ، العراق ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، ٢٠١٣ .

١١١. عمرو عماد عبد المنعم ، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، بحث منشور على منتدى المحامون المحترمون www.alqanon.blogspot.com، ص ٧، تأريخ النشر ٢٠١٤/٣/٣ ، تأريخ المشاهدة ١ تشرين الأول ٢٠١٤ .

١١٢. غازي فيصل مهدي ، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق الصادرة عن جامعة النهرين ، المجلد الثاني ، العدد الثالث ، تشرين الثاني ١٩٩٨ .

١١٣. د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد الصادرة عن جامعة القاهرة ، مصر، العدد الرابع والستون ،١٩٩٤.

١١٤. د. محمد المجني ، إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية ، بحث منشور على موقع العلوم القانونية الإلكتروني www.marocdroit.com، تاريخ المشاهدة ٢٥ أيلول ٢٠١٤ .

١١٥. د. محمد جمال الذنيبات ، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت ، المجلد (٢٨) ، العدد الأول ، ٢٠٠٤ .

١١٦. محمد رياض ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة المحامي الصادرة عن نقابة المحامين المغربية ، العدد (٣٢) ، ١٩٩٨ .

١١٧. د.محمد سمير محمد جمعة ، مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة المنصورة ، العدد التاسع والأربعون ، إبريل ٢٠١١ .

١١٨. محمد صلاح الدين فايز، خصائص وقف تنفيذ الحكم الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري ، بحث منشور على الموقع الرسمي للنيابة الإدارية المصرية ، www.ap.gov.eg، تأريخ المشاهدة ١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ .

١١٩. د. محمد واصل ، أعمال السيادة و الإختصاص القضائي ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية ، المجلد (٢٢) ، العدد الثاني ، ٢٠٠٦ .

١٢٠. منى محمد عبد الرزاق ، الأحكام القانونية للتظلم الإداري " دراسة مقارنة " ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد السادس ، العدد الثالث ، ٢٠٠٨ .

١٢١. د. نفيس صالح المدانات ، وقف تنفيذ القرار الإداري النافذ وإنقضائه في إجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الكويت ، المجلد (٢٦) ، العدد (٤) ، ٢٠٠٢ .

١٢٢. د. وسام صبار العاني، أثر دعوى الإلغاء في تنفيذ القرار المطعون فيه، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العراق، المجلد الرابع ، العددان (١٦ و ١٧) ، السنة السادسة ، ٢٠١٢ .

١٢٣. د. ياسر باسم ذنون و رؤى خليل إبراهيم ، ضمانات المحكوم عليه في النفاذ المعجل ودور القاضي فيه ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، الصادرة عن كلية القانون في جامعة تكريت ، العراق ، المجلد (٤) ، العدد (١٦) ، السنة الرابعة ، ٢٠١٢ .

١٢٤. ياسين طه ويس ، التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى العراقي، العدد الثالث ، ٢٠١١.

**رابعاً : القوانين والتشريعات :-**

- قانون مجلس الدولة المصري رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الملغى .
- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ .
- قانون المرافعات المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ النافذ .
- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (١٧٦٦) الصادرة بتأريخ ١٩٦٩/١١/١٠ ، الصفحة (١) .
- قانون مجلس شورى الدولة العراقي ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الملغى ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٢٧١٤) ، الصادرة بتأريخ ١٩٧٩/٦/١١ ، الصفحة (٦٦٠) .

- القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩( قانون التعديل الثاني مجلس شورى الدولة العراقي )، المنشور فــي جريــدة الوقــائع العراقيــة العــدد ( ٣٢٨٥) ، الــصادرة بتــأريخ ١٩٨٩/١٢/١١ ، الــصفحة (٧٩٤) .
- قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الملغى، المنشور في جريدة الرسمية ، العدد (٣٨١٣) الصادرة بتأريخ ١٩٩٢/٣/٢٥ .
- قانون المحكمــة الإتحاديــة العليا العراقــي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور فــي جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٦) الصادرة بتأريخ ٢٠٠٥/٣/١٧ ، الصفحة (١٢) .
- القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ( قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولـة العراقـي)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٨٣) الصادرة بتأريخ ٢٠١٣/٧/٢٩، الصفحة (٢٣) .
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ النافذ ، المنشور في الجرية الرسمية رقم (٥٢٩٧) الصادرة بتأريخ ٢٠١٤/٨/١٧، الصفحة (٤٨٦٦) .

**Stopping the Implementation of the Administrative Decision in the jurisdiction of the Supreme Court of Jordan: A Comparative Study**

**Master Thesis, Suhair Falih Hassan, Yarmouk University, 2014 under the supervision of Dr. Khalid Al-Zubaidi**

**Abstract**

The original in administrative decisions it issued with the presumption of legitimacy, and individuals who these decisions were issued against them must respect it and work to implement them voluntarily, the administration can implement it directly - in case if they abstain from implementing it wit their choice - without the need to obtain a court ruling that, by contrast, most of the legislation granted these individuals the right to access to justice, and fighting those decisions, when it wasn't true, without leading to stop the execution, but remain in force, until a court ruling that its legitimacy, applied the known principle as (the impact is position appeal), but due to the length of the litigation proceedings and may entail the application of the mentioned rounds principle of adverse consequences may not be repaired, it has passed several pieces of legislation known as an exceptional system (the system of stop implementation of the administrative decision appealed cancellation).

This study is the extent of the contribution of suspended system to achieve a balance between the interests of the administration, by the application of principle of standing Appeal impact, and continuation of the implementation of the decisions issued by it, and between the interests of individuals of their protection from the harmful effects of the implementation of those decisions - especially when the administration to expedite the implementation of the contested decision it - and the inability of the system sometimes for providing the necessary guarantees for individuals, and achieve the goals of it due to the legislative shortcomings in the organization and drafted legal.

The researcher in this study based on the descriptive, analytical and comparative approach, through the description and analysis of the texts of laws and regulations governing the stay of execution in all of Egypt, Iraq, Jordan, and judicial rulings and jurisprudence issued in this area for the administrative court in these countries, and divided into three chapters , ended by a number of findings and recommendations, most notably: (a review of the terms and provisions of the State Council of the Iraqi Law No. ٦٥ of ١٩٧٩ amended, and included text addresses to stop the implementation of resolution administrative system, similar to the Jordanian legislative regulation, and the convergence of deficiencies in it - an appointment Short to separate the suspended applications does not exceed (٧) days, which would contribute not enable Legislators from fully implement its decision, make a ruling to halt implementation devoid of any practical effect).

**Keywords:** *Suspended, Urgency, Reasons serious, Cancellation suit, Executive decision, the impact is position appeal.*